

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАТРАГИВАЮЩИЕ ИНТЕРЕСЫ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Дубровина М.О.¹

Ключевые слова: судебная защита, влияние организационно-правовой формы некоммерческой организации на подсудность дела, ликвидация отдельных видов некоммерческих организаций, досудебное обжалование, определение о возврате искового заявления.

Аннотация

Цель работы: выявление проблем, возникающих у некоммерческих организаций при реализации права на судебную защиту в свете изменений, внесенных в действующее процессуальное законодательство Российской Федерации, и поиск путей их решения.

Метод исследования: как основной использовался метод системного анализа нормативного правового регулирования в области судебной защиты прав, свобод и законных интересов некоммерческих организаций, который позволил выявить различия в механизмах обжалования действий (бездействия) органов государственной власти в зависимости от организационно-правовой формы некоммерческой организации и противоречия в регулировании схожих правоотношений. Сравнительный метод исследования позволил выявить отличия процессуального порядка при ликвидации некоммерческой организации, отсутствие единого порядка вынесения судебными инстанциями определения о возврате, а также показать необходимость внесения изменений в действующее законодательства в вопросах досудебного обжалования.

Результат: в статье рассмотрены проблемы, возникающие у некоммерческих организаций в процессе защиты своих прав, свобод и законных интересов; подсудность дел в зависимости от организационно-правовой формы некоммерческой организации, органа, зарегистрировавшего некоммерческую организацию; компетенция судебных инстанций по рассмотрению споров, связанных с ликвидацией некоммерческой организации, вопросы досудебного обжалования.

Научная новизна: на основе системного подхода к изучению нормативных правовых актов процессуального законодательства Российской Федерации доказано отсутствие единообразных механизмов судебной защиты прав, свобод и законных интересов некоммерческих организаций, обосновано, что подсудность дел в отношении некоммерческих организаций в значительной степени зависит от организационно-правовой формы некоммерческой организации и от того, какой интерес требует судебной защиты: публичный или частный. Исследованы факторы, влияющие на принятие искового заявления (административного заявления) в судебное производство. Определено, что вопрос досудебного рассмотрения дела в отношении некоммерческих организаций должен быть решен посредством точного и ясного закрепления в законодательстве досудебного порядка рассмотрения жалобы.

DOI: 10.21681/2226-0692-2023-2-46-54

Введение и постановка задачи

Основываясь на принципах, закрепленных в Конституции Российской Федерации, направленных на защиту прав и свобод человека и гражданина, государство стремится к созданию справедливых, независимых механизмов судебной защиты. Судебные инстанции — судьи как гаранты защиты прав и свобод граждан и их объединений, обладающие высокими нравственными и моральными качествами, призваны осуществлять правосудие в соответствии с принципами беспристрастности и независимости в принятии решений.

При этом лицо, обращающееся в суд за защитой, обладает правом на своевременное рассмотрение дела с соблюдением разумных сроков судопроизводства.

Согласно статистике, в Российской Федерации отмечается рост числа обращений за судебной защитой. Так, в 2016 году было зарегистрировано 17 030 161 дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции по первой инстанции в порядке гражданского и административного судопроизводства, в 2022 году это значение превышено в два раза и составляет

¹ Дубровина Мадина Олеговна, старший научный сотрудник ФБУ «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации», г. Москва, Российская Федерация. E-mail: madina.dubrovina@scli.ru

34 919 282 дел². Очевидно, что нагрузка на судебные органы значительно возросла, что требует от государства принятия действенных мер по оптимизации работы судебного аппарата с целью сохранения принципов доступности и своевременности рассмотрения дел. Как отмечается в пояснительной записке к проекту федерального закона, реформирование процессуального законодательства Российской Федерации в области защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений «проводится в целях повышения эффективности защиты прав граждан и организаций, улучшения качества правосудия, оптимизации судебной нагрузки, справедливое судебное разбирательство в разумные сроки»³.

«Результаты исследования доверия россиян национальной судебно-правовой системе позволяют констатировать, что большая часть россиян (47,2%) с недоверием относится к судебной власти. В том числе совершенно не доверяют судам — 9,8% респондентов. Нейтральные баллы в качестве ответов выбрали 16,3% опрошенных. Менее трети россиян (32,6%) заявили о доверии судебно-правовой системе, из них полностью доверяют только 3,7% респондентов. Наконец, еще 4% опрошенных затруднились ответить» [4, с. 88].

С целью развития судебной системы в Российской Федерации и увеличения доверия к ней со стороны граждан 29 июля 2018 года был принят Федеральный конституционный закон № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон „О судебной системе Российской Федерации“ и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»⁴, а также Федеральный закон от 28.11.2018 № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 451-ФЗ), которыми были внесены изменения в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации⁶ (КАС РФ), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации⁷ (ГПК РФ) и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации⁸ (АПК РФ).

² Судебный департамент. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 года. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 30.04.2023).

³ Система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 383208-7. Пояснительная записка к законопроекту. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/383208-7> (дата обращения: 28.04.2023)

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 30.07.2018. № 31. Ст. 4811.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.12.2018. № 49 (часть 1). Ст. 7523.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 09.03.2015. № 10. Ст. 1391.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

Реформирование судебной системы существенным образом затрагивает интересы некоммерческих организаций в вопросах реализации права на судебную защиту⁹, гарантий на получение квалифицированной юридической помощи¹⁰. Да, эти права закреплены в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, иных нормативных правовых актах, однако механизмы реализации этих прав значительно сужают реальную возможность отстаивания своих прав в судебных инстанциях.

Сложная судебная система Российской Федерации, осуществляющая свою деятельность на основании различных процессуальных норм, вызывает трудности в определении компетенции суда и подсудности дела. Выбор уполномоченного суда может зависеть от множества факторов: от организационно-правовой формы некоммерческой организации, закрепляющей различный процессуальный порядок подачи искового заявления (административного иска), от вида спора, от участвующих в деле сторон. Отсутствие точного и ясного регулирования вопросов обязательного досудебного порядка обжалования также влияет на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки. Все эти обстоятельства требуют значительных временных и финансовых затрат от некоммерческих организаций. В связи с чем полагаем, что необходимо научное осмысление этих проблем с целью выработки предложений по оптимизации процессов судопроизводства, направленного на расширение гарантий некоммерческих организаций в вопросах своевременной защиты их прав, свобод и законных интересов и реализации права на квалифицированную юридическую помощь.

Общие вопросы судебной защиты прав, свобод и законных интересов некоммерческих организаций

Некоммерческие организации в целях защиты своих интересов могут участвовать как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. По некоторым спорам с участием некоммерческих организаций законодатель предусматривает досудебный порядок обжалования. При обращении в судебные инстанции некоммерческие организации должны руководствоваться положениями ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ, имеющими различия в судебных процедурах.

Так, согласно статистическим данным территориальных управлений Министерства юстиции

⁹ В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

¹⁰ Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно (ч. 1 ст. 48 Конституции Российской Федерации).

Российской Федерации¹¹, территориальных органов прокуратуры Российской Федерации¹², официальных данных судебных инстанций¹³ можно сделать вывод, что основными вопросами, стоящими как перед органами государственной власти, так и некоммерческими организациями, связанными с обращениями в судебные инстанции относительно деятельности некоммерческих организаций, являются: отказ в регистрации некоммерческой организации, приостановление деятельности некоммерческой организации, ликвидация некоммерческой организации, обжалование вынесенных уполномоченным органом предупреждений, административных штрафов. Основные вопросы частноправового характера, с которыми некоммерческие организации обращаются в судебные инстанции, связаны с защитой деловой репутации и фирменного наименования некоммерческой организации.

По мнению Романова А.А., не только содержание правовых норм в идеале, но и надлежащие средства реализации права на защиту должны быть доступны для понимания рядовому обывателю. Многообразие и запутанность форм юрисдикционной защиты достижению данной цели не способствуют [8, с. 24]. С этим мнением сложно не согласиться, поскольку отсутствие ясного понимания реализации права на защиту своих прав и свобод лишает некоммерческие организации такой защиты.

Некоммерческие организации как юридические лица могут создаваться в различных организационно-правовых формах, прямо установленных в законе, что существенным образом усложняет определение компетенции суда, которому подсудно рассмотрение дела. Согласно п. 3 ст. 50 Гражданского Кодекса РФ¹⁴ (ГК РФ) законодатель предусма-

тривает 16 видов организационно-правовых форм некоммерческих организаций — юридических лиц. Перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций как юридических лиц имеет закрытый характер. Однако не стоит забывать, что законодатель регулирует только организационно-правовые формы юридических лиц, подлежащих государственной регистрации, и не запрещает гражданам объединяться на иных основаниях без образования юридического лица.

Правовое регулирование деятельности большинства закрепленных в ГК РФ некоммерческих организаций имеет специфику, в том числе в вопросах обжалования, принимаемых в отношении них решений органами исполнительной власти, уполномоченными в области регистрации некоммерческих организаций, а также органами государственной власти, уполномоченными в области контроля и надзора за деятельностью некоммерческой организации (привлечение к административной ответственности, обращение в судебные инстанции по вопросам приостановления деятельности некоммерческой организации, ликвидации).

Считаем, что большое количество организационно-правовых форм некоммерческих организаций не способствует точному, понятному правовому регулированию сектора некоммерческих организаций. Это приводит к отсутствию четкой внутренней системы регулирования данных правоотношений, порождает проблемы, связанные с дублированием и противоречием понятийного аппарата.

Так, О.В. Гутников, выступая на практической научной конференции, подчеркнул, что «по своей природе организационно-правовых форм НКО должно быть меньше коммерческих организаций, поскольку регулирование коммерческого сектора строится на диспозитивных нормах, а деятельность НКО должна быть урегулирована в большей степени при помощи императивных норм. Здесь имеет место публично-правовой элемент. Деятельность НКО носит значимый характер как для общества, так и для государства и имеет существенное влияние на многие социальные институты»¹⁵.

Специфика регистрации отдельных видов некоммерческих организаций, а также полномочия по контролю и надзору в данной сфере закреплена множеством федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, приказами органов исполнительной власти, уполномоченных в осуществлении регулирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий.

ниципальные и частные), автономная некоммерческая организация, религиозная организация, публично-правовая компания, адвокатская палата, адвокатское образование, являющееся юридическим лицом, государственная корпорация, нотариальная палата.

¹⁵ Гутников О.В. Выступление на научно-практической конференции «Актуальные вопросы корпоративного управления НКО: теория и практика». Москва, 28.03.2023.

¹¹ Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Волгоградской области. Контроль деятельности некоммерческих организаций. URL: <https://to34.minjust.gov.ru/ru/pages/kontrol-deyatelnosti-nekommercheskih-organizacij> (дата обращения: 27.04.2023); Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Московской области. Деятельность в сфере некоммерческих организаций. URL: <https://to50.minjust.gov.ru/ru/activity/directions/12/#section-initiation> (дата обращения: 27.04.2023); Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Москве. Контроль деятельности некоммерческих организаций. URL: <https://to77.minjust.gov.ru/ru/pages/kontrol-deyatelnosti-nekommercheskih-organizacij> (дата обращения: 27.04.2023).

¹² Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>

¹³ Судебная статистика РФ. URL: <https://sudstat.ru/stats/adm1/t/71/s/0> (дата обращения: 04.05.2023).

¹⁴ Согласно п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации некоммерческие организации как юридические лица могут создаваться в различных организационно-правовых формах: потребительский кооператив, общественная организация (в том числе политические партии, профсоюзные организации, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления), общественное движение, ассоциация (союз) в том числе торгово-промышленные палаты, товарищество собственников недвижимости, казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, община коренных малочисленных народов, фонд (благотворительный, общественный), учреждение (государственные, му-

территориальные органы, уполномоченные в сфере деятельности некоммерческих организаций, имеют четкую иерархическую систему разграничения полномочий по вопросам регистрации и проведения контрольно-надзорной деятельности. Такое разграничение полномочий вытекает из положений Конституции Российской Федерации, согласно которым разграничиваются предметы ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации¹⁸.

Заметим, что положения Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»¹⁹ применяются только в части внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц и исключение из данного реестра юридических лиц, признанных в соответствии со ст. 21.1 и п. 7 ст. 22 названного Федерального закона фактически прекратившими свою деятельность²⁰. Федеральная налоговая служба не принимает самостоятельного решения по регистрации некоммерческой организации в качестве юридического лица, в связи с чем отказ в государственной регистрации некоммерческой организации обжалуется в соответствии с положениями специальных федеральных законов в отношении государственной регистрации некоммерческой организации.

Относительно вопросов обжалования отказа в регистрации некоммерческой организации специальными федеральными законами предусмотрен различный порядок обжалования, как досудебный, так и только судебный.

Согласно положениям п. 5 ст. 23.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»²¹ отказ в государственной регистрации некоммерческой организации может быть обжалован в вышестоящий орган или в суд. В силу абз. 3 ч. 6 ст. 23 Федерального закона от 19.05.1995

вительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации (далее — Приказ № 274) // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2021.

¹⁸ Ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс», 2023.

¹⁹ Согласно положениям ст. 3 и 5 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения.

²⁰ Непредставление в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, документов отчетности, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, и несуществление операций хотя бы по одному банковскому счету.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 145.

№ 82-ФЗ «Об общественных объединениях»²² отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в вышестоящий орган или в суд. При этом следует помнить, что законодатель предусматривает возможность общественному объединению осуществлять свою деятельность без образования юридического лица²³. Согласно п. 2 ст. 12 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»²⁴ отказ в государственной регистрации религиозной организации, а также его уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы только в суд.

Учитывая, что действующее федеральное законодательство Российской Федерации, регулирующее процесс обжалования действий (бездействия) органа государственной власти, в вопросах регистрации некоммерческих организаций не имеет точных и ясных для понимания граждан формулировок, представляется необходимым урегулировать вопрос досудебного порядка обжалования, исключив союз «или» в федеральном законодательстве и прямо закрепив обязательный досудебный порядок либо отсутствие такового.

Законом № 451-ФЗ внесены изменения, согласно которым сохраняют свое действие положения, устанавливающие порядок досудебного обжалования, в частности, досудебного порядка обжалования, прямо установленного федеральным законом. Претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора должен быть предусмотрен федеральным законом, а не федеральным законом или договором сторон, как раньше²⁵.

С целью снижения нагрузки на судебную систему, с учетом положительного опыта применения обязательного порядка досудебного обжалования в соответствии с положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁶ при обжаловании решений контрольного (надзорного) органа, действий или бездействия его должностных лиц, Закона № 129-ФЗ Министерство юстиции Российской Федерации выступило с инициативой принятия федерального закона, которым будет введена процедура обязательного досудебного порядка урегулирования споров

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 22.05.1995. № 21. Ст. 1930.

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 13.08.2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 29.09.1997. № 39. Ст. 4465.

²⁵ Ч. 4 ст. 3, ч. 1 ст. 42, п. 7 ч. 2 ст. 131, п. 3 ст. 132, ч. 1 ст. 135, абз. 2 ст. 222 ГПК РФ; п. 8 ч. 2 ст. 125, п. 7 ч. 1 ст. 126, п. 5 ч. 1 ст. 129, п. 2 ч. 1 ст. 148, ч. 2 ст. 189 АПК РФ; ч. 3 ст. 4, п. 6 ч. 2 ст. 125, п. 6 ч. 1 ст. 126, п. 1 ч. 1 ст. 129, п. 1 ч. 1 ст. 196, ч. 3 ст. 218, п. 5 ч. 2, ч. 4 ст. 265.2, ч. 5 ст. 265.3 КАС РФ.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

при предоставлении государственных услуг в сфере деятельности некоммерческих организаций.

«Принятие законопроекта позволит сократить государственные ресурсы на рассмотрение жалоб, а также разгрузить судебную систему от рассмотрения дел, которые зачастую не представляют особой сложности и могут быть оперативно разрешены в порядке подчиненности органа юстиции. Лица, несогласные с отказом в государственной регистрации и заинтересованные в скорейшем внесении сведений в государственные реестры, получают дополнительный, менее затратный и более быстрый способ защиты своих прав. Предлагаемая процедура значительно сократит срок рассмотрения соответствующих споров и составит не более 15 рабочих дней. Кроме того, законопроект позволит сократить расходы заинтересованных лиц, связанные с оплатой государственной пошлины при подаче в суд административного искового заявления, а также расходы на оплату услуг адвокатов и представителей»²⁷.

Полагаем, что положения об обязательном досудебном обжаловании в свете судебной реформы должны быть четко и ясно закреплены в законодательстве и не иметь двоякого толкования. Поддерживаем инициативу Министерства юстиции Российской Федерации в вопросе необходимости закрепления досудебного порядка разрешения спора. Однако надеемся, что рассмотрение жалоб будет построено не на отписках и защите своих территориальных органов, а на стремлении государственного органа к полному, всестороннему, беспристрастному рассмотрению всех доводов, изложенных в жалобе.

Возвращаясь к судебной реформе, заметим, что проблема компетенции между арбитражными и судами общей юрисдикции, изменением понятий «подведомственность» на «компетенция», до конца не решена. Данной позиции придерживается и научное сообщество [1, 2, 9, 10].

«Само по себе исключение термина подведомственности из АПК и ГПК РФ вовсе не исключает его из понятийного аппарата процессуального права. Можно констатировать, что исключение понятия подведомственности из АПК и ГПК РФ и ее использование для характеристики соотношения предметов ведения между судами представляется не до конца продуманным с точки зрения содержания и возникающих последствий для российской правовой системы» [10].

Не менее положительным изменением в новом процессуальном законодательстве Российской Федерации является возможность передачи дела по подсудности как между судами общей юрисдикции, так и между судом общей юрисдикции и арбитраж-

ным судом²⁸. При этом такой порядок передачи дел по подсудности возможен только после принятия дела к рассмотрению. В случае если неподсудность дела будет установлена до принятия дела к рассмотрению, то есть на стадии принятия заявления, то выносится определение о возврате искового заявления (административного заявления) как поданного в нарушение требований подсудности.

По мнению Козловой В.Н., «осуществление передачи дел от арбитражных судов судам общей юрисдикции или наоборот возможно и без упразднения институтов подведомственности и подсудности. Использование же общей категории «компетенция», как видится, приведет скорее к разночтениям в порядке определения компетентного суда и усложнению подготовки процессуальных документов, в том числе определений о возвращении исковых заявлений, заявлений в связи с неверным определением полномочий суда, который должен рассматривать возникший между сторонами спор» [4]. Смагина Е.С. считает, что «новый подход законодателя к рассматриваемым выше вопросам направлен на совершенствование реализации прав граждан на доступ к правосудию, поскольку новые положения, согласно которым дело может быть направлено по подсудности между судами как общей юрисдикции, так и арбитражными судами позволяют улучшить гражданам восприятие судебной системы как комплексного правового механизма по защите их прав и законных интересов» [9].

Таким образом, можно сделать вывод, что юридическая техника совершенствования процессуального законодательства РФ с заменой понятий весьма противоречива и не способствует разрешению проблем сближения судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Оценивая сложность определения подсудности конкретного дела в отношении некоммерческих организаций как самой некоммерческой организацией, так и органами государственной власти, Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении²⁹ дал разъяснения по вопросам компетенции судов, рассматривающих споры, связанные с указанной категорией дел. Согласно действующему законодательству Российской Федерации, с инициативой ликвидации некоммерческой организации может выступить как сама некоммерческая организация, так и органы государственной власти. При

²⁸ Согласно положениям ч. 2.1 ст. 33 ГПК РФ, ст. 39 АПК РФ, ч. 2.1 ст. 27 КАС РФ суды общей юрисдикции и арбитражные суды могут передавать друг другу дела по подсудности. Так, арбитражный суд направляет дело в суд областного уровня, который потом передает в соответствующий районный, а суды общей юрисдикции направляют дело непосредственно в компетентный арбитражный суд.

²⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 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» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2. Февраль.

²⁷ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», время размещения на сайте 27.04.2023 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов, URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=137875>

этом порядок рассмотрения таких дел будет различен³⁰. Судопроизводство по ликвидации некоммерческой организации будет проходить в соответствии с положениями либо ГПК РФ, либо АПК РФ, либо КАС РФ в зависимости от лиц, участвующих в деле, и оснований, в связи с которыми происходит ликвидация некоммерческой организации. При этом лицо вправе обратиться только в тот суд, в компетенцию которого входит рассмотрение споров данной категории. Различия в процессуальных законодательствах Российской Федерации в значительной степени усложняют процесс обращения некоммерческих организаций в органы судебной власти.

Коршакова К.В. и Шкурай Т.А. отмечают, что «несмотря на существенные изменения, осуществляемые законодателем в рамках гражданского судопроизводства, остается ряд нерешенных проблем, которые носят прежде всего практический характер» [5].

Полагаем, вопрос в части подсудности дел и передачи дел по подсудности судебными органами решен не в полной мере и имеет существенные различия в вопросах вынесения определений о возврате искового заявления в случае несоблюдения лицом порядка подсудности дела³¹. Становится очевидным,

что реформирование судебной системы Российской Федерации, направленное на единообразие и установление сходных судебных процессов, прошло не в полной мере. Полагаем, что вопросы, связанные с возвратом исковых заявлений (административных исков), урегулированы без учета требований единообразия судебных процессов. Имеются различия как в мотивировочной части полноты изложения оснований возврата, так и сроках вынесения данных определений. Кроме этого, представляется, что судебные инстанции, обладая необходимой компетенцией, в целях реализации некоммерческими организациями права на судебную защиту должны в случае неверно определенной заявителем подсудности при вынесении определения о возврате должным образом разъяснить лицу, в какой именно суд ему необходимо обратиться за защитой своих прав, свобод и законных интересов, указав конкретное наименование судебной инстанции. Указание полного наименования судебной инстанции в определении о возврате искового заявления будет являться дополнительной гарантией лицу о надлежащем исполнении им требований подсудности и не повлечет повторного возврата.

Выводы

С учетом изложенных нормативных положений становится очевидным, что реформирование судебной системы Российской Федерации, направленное на единообразие и установление сходных судебных процессов, прошло не в полной мере. Полагаем, что вопросы, связанные с возвратом исковых заявлений (административных исков), урегулированы без учета требований единообразия судебных процессов. Имеются различия как в мотивировочной части полноты изложения оснований возврата, так и сроках вынесения данных определений. Кроме этого, представляется, что судебные инстанции, обладая необходимой компетенцией, в целях реализации некоммерческими организациями права на су-

³⁰ Верховный Суд Российской Федерации пояснил: «В случаях, когда ликвидация организации обусловлена объективной невозможностью продолжения ее деятельности по основаниям, не связанным с нарушением закона, и осуществляется по заявлению учредителей, уполномоченных органов организации или иных лиц, не наделенных государственными властными или иными публичными полномочиями, такие дела разрешаются по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. За исключением случаев, предусмотренных законом, дела о ликвидации государственной корпорации, государственной компании, а также некоммерческой организации, объединяющей коммерческие организации и (или) индивидуальных предпринимателей, некоммерческой организации, имеющей статус саморегулируемой организации в соответствии с федеральным законом и объединяющей субъектов предпринимательской деятельности, по основаниям, предусмотренным ст. 61 ГК РФ, рассматриваются арбитражными судами по правилам, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Дела по административным исковым заявлениям о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного или религиозного объединения, не являющегося юридическим лицом, рассматриваются судами общей юрисдикции и Верховным Судом Российской Федерации в порядке гл. 27 Кодекса с учетом правил подсудности, установленных ст. 19, п. 5 ст. 20, п. 5 ст. 21 КАС РФ, п. 1 ч. 3 ст. 1, ч. 2 ст. 262 КАС РФ. (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 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») // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2. Февраль.

³¹ Согласно ч. 2 ст. 135 ГПК РФ судья выносит мотивированное определение, в котором указывает, в какой суд следует обратиться заявителю, если дело неподсудно данному суду, или как устранить обстоятельства, препятствующие возбуждению дела. Определение суда должно быть вынесено в течение пяти дней со дня поступления заявления в суд и вручено или направлено заявителю вместе с заявлением и всеми приложенными к нему документами. В силу ч. 2—3 ст. 129 АПК РФ арбитражный суд выносит определение, в котором указываются

основания для возвращения заявления, решается вопрос о возврате государственной пошлины из федерального бюджета. Копия определения о возвращении искового заявления направляется истцу не позднее следующего дня после дня вынесения определения или после истечения срока, установленного судом для устранения обстоятельств, послуживших основанием для оставления заявления без движения, вместе с заявлением и прилагаемыми к нему документами. Положения ч. 2 ст. 129 КАС РФ устанавливаются, что судья выносит мотивированное определение, в котором указывает обстоятельства, послужившие основанием для возвращения административного искового заявления, и способ устранения обстоятельств, препятствующих возбуждению административного дела, а также решает вопрос о возврате административному истцу государственной пошлины. Определение суда должно быть вынесено в течение трех дней со дня поступления административного искового заявления в суд или со дня истечения срока, установленного для устранения лицом, подавшим административное исковое заявление, обстоятельств, послуживших основанием для оставления административного искового заявления без движения, если иной срок не установлен настоящим Кодексом.

дебную защиту должны в случае неверно определенной заявителем подсудности при вынесении определения о возврате должным образом разъяснить лицу, в какой именно суд ему необходимо обратиться за защитой своих прав, свобод и законных интересов, указав конкретное наименование судебной инстанции. Указание полного наименования судебной инстанции в определении о возврате искового заявления будет являться дополнительной гарантией лицу о надлежащем исполнении им требований подсудности и не повлечет повторного возврата.

Таким образом, в зависимости от организационно-правовой формы некоммерческой организации, регистрации некоммерческой организации федеральным или территориальным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление регистрационных действий, вида спора, вытекающего из публично-правовых или частных интересов, иски могут быть поданы в арбитражные суды, суды

общей юрисдикции. При этом споры в судебных инстанциях могут быть рассмотрены в соответствии с ГПК РФ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях³², АПК РФ, КАС РФ, что вызывает «наибольшую затруднительность у граждан как непрофессиональных субъектов системы разрешения споров» [8].

Подводя итог, заметим, что основные цели реформирования судебной системы, направленные на оптимизацию судопроизводства, по средствам унификации процедур, применяемых при разрешении споров, установление общих правил организации судопроизводства, выработку единых подходов в судебной практике, достигнуты не были.

Все это не внесло ясности в понимании вопросов подсудности дел и в целом не решило тех проблем, с которыми сталкиваются некоммерческие организации, обращаясь за судебной защитой.

Литература

1. Агаларова М.А. Новеллы ГПК РФ и АПК РФ относительно отказа от подведомственности // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6. № 3. С. 40—45.
2. Бекашева Д.И. Отказ законодателя от термина «подведомственность», или Уязвимые правила «новой» подсудности: что дальше? // Вестник гражданского процесса. 2019. № 3. С. 126—143.
3. Гриднева О.В. Генезис организационно-правовой формы: некоммерческая организация // Социально-политические науки. 2015. № 2. С. 60—66.
4. Козлова В.Н. К вопросу о соотношении понятий «компетенция судов», «подведомственность» и «подсудность гражданских дел» // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 7. С. 89—93.
5. Коршакова К.В., Шкурай Т.А. Институт подсудности гражданских дел: современное состояние и проблемы // Право и практика. 2021. № 2. С. 175—178.
6. Матанцев Д.А. Сравнительный анализ нормативной модели регулирования деятельности некоммерческих организаций в России и зарубежных странах // Юридическая наука. № 6. 2020. С. 52—55.
7. Прохода В.А. Доверие россиян национальной судебно-правовой системе (по материалам социологического исследования) // Социодинамика. 2019. № 5. С. 86—94.
8. Романов А.А. К рассуждению о создании судов административной юстиции // Административное право и процесс. 2022. № 5. С. 24—25.
9. Смагина Е.С. Завершена ли процессуальная революция? // Вестник гражданского процесса. 2019. № 4. С. 113—123.
10. Ярков В.В. Изменение правил разграничения предметов ведения между судами: новые слова и/или новые решения? // Закон. 2019. № 4. С. 92—103.

³² Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

SOME QUESTIONS OF THE JUDICIAL REFORM IN THE RUSSIAN FEDERATION AFFECTING THE INTERESTS OF NON-PROFIT ORGANISATIONS

Madina Dubrovina³³

Keywords: legal defence, dependence of the jurisdiction of the case on the type of non-profit organisation, liquidation of certain types of non-profit organisations, pre-trial appeal, ruling on the return of statement of claim.

Abstract

Purpose of the work: identifying problems of non-profit organisations which arise when they try to exercise their right to legal defence in the light of modifications made to the current procedural laws of the Russian Federation and looking for way to solve them.

Method of study: the main one used was the method of system analysis of legal regulation in the field of legal defence of rights, freedoms and lawful interests of non-profit organisations which made it possible to identify the differences in appealing the actions (or failure to act) of public authorities depending on the type of non-profit organisations and contradictions in the regulation of similar legal relations. The comparative method of study made it possible to identify differences in the legal procedure of liquidating a non-profit organisation and the absence of a single procedure for making a ruling on the return of statement of claim by courts as well as to show the need to make amendments to the current laws concerning questions of pre-trial appeal.

Study findings: the paper adressed the following topics: problems of non-profit organisations arising in the course of defending their rights, freedoms and lawful interests, dependence of the jurisdiction of cases on the type of non-profit organisation and agency that registered it, jurisdiction of courts to hear cases related to the liquidation of a non-profit organisation, questions of pre-trial appeal.

Research novelty: based on the system approach to studying legal regulations of the procedural laws of the Russian Federation, the absence of single mechanisms for the legal defence of rights, freedoms and lawful interests of non-profit organisations is proven, a justification is given that the jurisdiction of cases against non-profit organisations considerably depends on the type of non-profit organisation and on the kind of interest requiring legal defence, whether it is a public or private one. Factors impacting the acceptance of a statement of claim (or administrative complaint) for hearing are examined. It is found that the question of pre-trial hearing of cases against non-profit organisations should be solved by means of a precise and clear laying down in law of a procedure for pre-trial consideration of complaints.

References

1. Agalarova M.A. Novelty GPK RF i APK RF otnositel'no otkaza ot podvedomstvennosti. Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta, 2020, t. 6, No. 3, pp. 40–45.
2. Bekiasheva D.I. Otkaz zakonodatelia ot termina “podvedomstvennost”, ili Uiazvimye pravila “novoi” podsudnosti: chto dal'she? Vestnik grazhdanskogo protsessa, 2019, No. 3, pp. 126–143.
3. Gridneva O.V. Genezis organizatsionno-pravovoi formy: nekommercheskaia organizatsiia. Sotsial'no-politicheskie nauki, 2015, No. 2, pp. 60–66.
4. Kozlova V.N. K voprosu o sootnoshenii poniatii “kompetentsiia sudov”, “podvedomstvennost” i “podsudnost' grazhdanskikh del”. Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennye nauki, 2019, No. 7, pp. 89–93.
5. Korshakova K.V., Shkurai T.A. Institut podsudnosti grazhdanskikh del: sovremennoe sostoianie i problemy. Pravo i praktika, 2021, No. 2, pp. 175–178.
6. Matantsev D.A. Sravnitel'nyi analiz normativnoi modeli regulirovaniia deiatel'nosti nekommercheskikh organizatsii v Rossii i zarubezhnykh stranakh. Iuridicheskaiia nauka, No. 6, 2020, pp. 52–55.
7. Prokhoda V.A. Doverie rossiian natsional'noi sudebno-pravovoi sisteme (po materialam sotsiologicheskogo issledovaniia). Sotsiodinamika, 2019, No. 5, pp. 86–94.
8. Romanov A.A. K rassuzhdeniiu o sozdanii sudov administrativnoi iustitsii. Administrativnoe pravo i protsess, 2022, No. 5, pp. 24–25.
9. Smagina E.S. Zavershena li protsessual'naia revoliutsiia? Vestnik grazhdanskogo protsessa, 2019, No. 4, pp. 113–123.
10. Iarkov V.V. Izmenenie pravil razgranicheniia predmetov vedeniia mezhdru sudami: novye slova i/ili novye resheniia? Zakon, 2019, No. 4, pp. 92–103.



³³ Madina Dubrovina, Senior Researcher at the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: madina.dubrovina@scli.ru