

Адміністративно-правові аспекти реєстрації та припинення діяльності релігійних організацій в Україні

Розглянуто адміністративно-правові аспекти реєстрації та припинення діяльності релігійних організацій, а також заходи, необхідні для подальшого вдосконалення чинного законодавства України про свободу совісті та релігійні організації.

The administrative law aspects of registration and ceasing of activity of religious organizations and also measures, which are necessary for the improvement of modern legislation of Ukraine on freedom of conscience and religious organizations are reviewed.

Ключові слова:
релігійні організації,
реєстрація,
припинення діяльності



І. О. Пристінський,
адвокат, здобувач кафедри
адміністративного права
Харківського національного
університету внутрішніх
справ

Формування правової та демократичної держави, докорінні зміни у релігійному житті України, міжконфесійні та міжнаціональні конфлікти, велика кількість зарубіжних місіонерів та сект на території України вимагають невідкладного вдосконалення законодавства і подальшого розвитку конструктивних відносин між органами влади і релігійними організаціями. Надзвичайно актуальним у вирішенні проблем свободи совісті є дослідження адміністративно-правових засобів її охорони та забезпечення, оскільки більшість правових норм, які регулюють дані правовідносини, належить саме до галузі адміністративного права.

Проблеми свободи совісті та правового статусу релігійних організацій в Україні, останнім часом, досліджувалися І. М. Компанійцем, М. М. Гуренко, Л. О. Ярмол, Ю. В. Кривенко, М. В. Палієм, Г. Л. Сергієнко, та В. Д. Фучеджі.

У працях цих вчених головним чином досліджуються філософсько-правові, загальнотеоретичні, конституційно-правові, кримінально-правові та цивільно-правові аспекти згаданих проблем. Водночас у вітчизняній науці адміністративного права проблеми адміністративно-правового статусу релігійних організацій та адміністративно-правових засобів охорони свободи совісті, залишаються малодослідженими.

Значущість для нашої держави проблеми правового регулювання свободи совісті, і, насамперед, правовідносин, суб'єктами яких з одного боку є державні органи та органи місцевого самоврядування, з іншого, релігійні організації, а також недостатня наукова розробка цієї проблеми в цілому визначили вибір і напрямок цього дослідження.

Легальне визначення поняття **релігійної організації** наведено у ст. 7 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації», відповідно до якої *релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями)* [1].

Таким чином, із законодавчого визначення поняття «релігійної організації» вбачається, що єдиною метою її створення є задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру.

Законом передбачено **сім видів релігійних організацій** [1]:

- релігійні громади,
- управління і центри,
- монастирі,
- релігійні братства,
- місіонерські товариства (місії),
- духовні навчальні заклади,
- об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій.

Для набуття статусу юридичної особи релігійною громадою, яка є найпоширенішим видом релігійної організації, Закон вимагає подання громадянами в кількості не менше 10 чоловік, які утворили її і досягли 18-річного віку, заяви та статуту до органу, уповноваженого здійснювати реєстрацію. Згідно з ст. 13 Закону релігійна організація визнається юридичною особою з моменту реєстрації її статуту (положення) та як юридична особа користується правами і несе обов'язки відповідно до чинного законодавства і свого статуту (положення) [1].

Органами, уповноваженими здійснювати реєстрацію статутів релігійних громад є:

- обласні державні адміністрації;
- Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- Уряд Автономної Республіки Крим.

Одночасно законодавством передбачена дещо інша процедура для реєстрації статутів (положень) таких релігійних організацій: релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів, які подають на реєстрацію статут (положення) до державного органу України у справах релігій, яким відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 1575 від 8 листопада 2006 р. [2] та постанови Кабінету Міністрів України № 201 від 14 лютого 2007 р. є Державний комітет України у справах національностей та релігій [3].

Орган, який здійснює реєстрацію, протягом місячного строку, встановленого законом для розгляду заяви, статуту (положення) релігійної організації:

- приймає відповідне рішення;
- не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам [1].

Законом передбачено, що перевищення органом реєстрації встановленого Законом терміну прийняття рішень про реєстрацію статутів (поло-

жень) релігійних організацій може бути оскаржено в суд [1].

Відповідно до вимог ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» об'єднання громадян, профспілки, партії, благодійні організації, релігійні організації реєструються в порядку і органами, визначеними відповідно до законів, якими регулюються особливості їх створення та державної реєстрації (в даному випадку – цим Законом) [4].

Після реєстрації у згаданих органах вищезазначені суб'єкти звертаються до державного реєстратора для включення їх до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, при цьому подається заповнена реєстраційна картка (форма № 6). Дані про реєстрацію підтверджуються пред'явленням оригіналу свідоцтва про державну реєстрацію такого суб'єкта у відповідному органі реєстрації [4].

Більшість проблемних питань виникає при припиненні релігійних організацій в судовому порядку, оскільки досить поширеними останнім часом є випадки звернення органів державної податкової служби України до господарських судів з позовами про припинення державної реєстрації релігійних організацій на підставі положень п. 2 ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», а саме, неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до цього Закону.

Дійсно, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про систему оподаткування» платники податків і зборів (обов'язкових платежів) зобов'язані подавати до державних податкових органів та інших державних органів відповідно до законів декларації, бухгалтерську звітність та інші документи і відомості, пов'язані з обчисленням і сплатою податків і зборів (обов'язкових платежів) [5].

Діюче законодавство не передбачає підстав для звільнення релігійних організацій, які мають статус юридичної особи, від подання відповідних декларацій, бухгалтерської звітності до податкових органів.

Але у ст. 16 Закону [1] закріплено перелік випадків, коли діяльність релігійної організації припиняється у судовому порядку:

- 1) вчинення релігійною організацією дій, недопустимість яких передбачена ст.ст. 3, 5 і 17 Закону;
- 2) поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганнями

- на життя, здоров'я, свободу і гідність особи;
- 3) систематичне порушення релігійною організацією встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо);
 - 4) спонукання громадян до невиконання своїх конституційних обов'язків або дій, які супроводжуються грубими порушеннями громадського порядку чи посяганням на права і майно державних, громадських або релігійних організацій.

Закон передбачає в якості суб'єктів, наділених правом звернення до суду з відповідним позовом до суду [1]:

- орган, уповноважений здійснювати реєстрацію статуту конкретної релігійної організації;
- прокурора.

Аналіз зазначених положень законодавства свідчить про те, що ст. 16 Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» містить вичерпний перелік випадків, коли діяльність релігійних організацій може бути припинена в судовому порядку, та суб'єктів, уповноважених звертатися з відповідними заявами до суду.

Вищий арбітражний суд України в п. 3 Роз'яснення «Про деякі питання, що виникають при застосуванні Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» зазначає, що спори релігійних організацій між собою та з іншими юридичними особами підлягають вирішенню на загальних підставах в господарських судах відповідно до їх компетенції, за винятками, передбаченими в законодавстві. Таким винятком, зокрема, є категорії справ про припинення діяльності релігійної організації та про оскарження рішень відповідних державних органів з питань володіння та користування культовими будівлями і майном. Згідно зі ст.ст. 16 і 17 Закону дані справи розглядаються загальними судами в порядку, передбаченому ЦПК України. Отже, господарські суди, встановивши, що позовна заява містить вимоги щодо припинення діяльності релігійної організації, повинні відмовляти в її прийнятті відповідно до п. 1 ст. 62 ГПК України, а якщо провадження у справі порушено – припиняти провадження згідно з п. 1 ст. 80 ГПК України [6].

Аналогічні положення містяться і в п. 22 Рекомендацій президії Вищого господарського суду України від 27 червня 2007 р. № 04–5/120 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» [7]. Слід звернути увагу на те, що при зверненні податкових органів до господарських судів з відповідними позовами, немає жодної правової підстави, передбаченої ст. 16

Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» для припинення релігійної організації в судовому порядку. Також п. 17 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» передбачено право податкових органів звертатися у передбачених законом випадках до судових органів із заявою (позовною заявою) про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності [8]. Але метою створення та діяльності суб'єктів підприємництва є одержання прибутку, як вище зазначалося, метою діяльності релігійних організацій є задоволення релігійних потреб громадян сповідувати та поширювати віру.

Практика розгляду справ цієї категорії місцевими та апеляційними господарськими судами в порядку адміністративного судочинства також, в більшості випадків, свідчить про неправомірність звернення податкових органів з позовами про припинення релігійних організацій.

Так, 2 листопада 2006 р. Господарським судом Автономної Республіки Крим розглянуті справи за позовами Державної податкової інспекції у Бахчисарайському районі Автономної Республіки Крим до православної та мусульманської релігійних громад про припинення діяльності останніх на підставі п. 2 ст. 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». В результаті розгляду цих позовів господарським судом ухвалені рішення, якими в задоволенні позовних вимог податкового органу відмовлено повністю, оскільки відсутня жодна підстава для припинення релігійної організації, закріплена у ст. 16 Закону. Зазначені рішення господарського суду Автономної Республіки Крим були предметом розгляду Севастопольського апеляційного господарського суду та залишені без змін як законні та обґрунтовані.

Водночас, судова практика господарських судів у даній категорії справ не є однозначною.

Так, Сумським господарським судом 17 серпня 2006 р. винесена ухвала про відмову в прийнятті позовної заяви державної податкової інспекції в м. Суми про припинення діяльності релігійної громади відповідно до п. 1 ст. 62 ГПК України, оскільки зазначені справи не підсудні господарським судам.

Але мають місце і випадки задоволення господарськими судами зазначених позовних заяв, наприклад, 16 вересня 2004 р. господарським судом АРК задоволено позов Державної податкової інспекції в м. Алушті про припинення діяльності православного чоловічого монастиря. Дане рішення

ня було скасовано постановою Севастопольського апеляційного господарського суду як незаконне, провадження по справі припинено.

Сумським господарським судом 25 вересня 2006 р. також ухвалена постанова про задоволення позову державної податкової інспекції в м. Суми про припинення діяльності релігійної організації (справа розглядалася відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України).

Як бачимо, неоднозначним є і застосування господарськими судами процесуального законодавства при розгляді подібних справ. Одні судді розглядають цю категорію справ в рамках господарсько-процесуального законодавства, а інші — адміністративно-процесуального.

Тому, в зв'язку з набранням чинності 1 вересня 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) та зі створенням в Україні системи адміністративних судів, виникає цілком закономірне питання про те, до якої юрисдикції слід віднести справи даної категорії.

Адміністративна юстиція — невід'ємний атрибут правової держави, що створюється з метою забезпечення верховенства права, судового захисту конституційних прав і особистих свобод громадян, судового контролю за правомірністю актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, вирішення спорів адміністративного характеру між громадянами і органами, що здійснюють публічно правові повноваження [9].

Відповідно до п. 6 розділу VII Прикінцевих та перехідних положень КАС України до початку діяльності адміністративних судів адміністративні справи, підвідомчі господарським судам відповідно до Господарсько-процесуального кодексу України 1991 р., вирішували відповідні місцеві господарські суди за правилами КАС України [10].

До адміністративної юрисдикції, в розумінні положень ст.ст. 2, 3 КАС України, належить публічно-правовий спір, в якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова особа чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Публічний інтерес є однією з новел наукового підходу у з'ясуванні змісту публічно-правових відносин, які є предметом адміністративної юрисдикції судового розгляду. *Публічний інтерес* — це законний інтерес публічної влади, який сприяє досягненню економічного і соціального добробуту народу, забезпечується публічним порядком.

Особливість публічного порядку як категорії, яка зумовлюється публічно-правовими актами щодо забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини та інших суб'єктивних публічних прав, визначених законами України [13].

На думку В. М. Бевзенка, принципово важливим для правильного розкриття юридичної природи правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі є однозначне визначення поняття «суб'єкт владних повноважень». Узагальнення цього поняття, закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, дозволяє дійти висновку, що таким суб'єктом слід вважати, зокрема: органи виконавчої влади — Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади та прокуратуру України [12].

Згідно з п. 1 Положення «Про Державний комітет України у справах національностей та релігій», Державний комітет України у справах національностей та релігій є центральним органом виконавчої влади. Пунктом 5 даного Положення передбачено право цього державного органа на звернення до суду із заявами про припинення релігійних організацій [3].

Водночас, крім органу, уповноваженого реєструвати статuti (положення) релігійних організацій, законодавець наділив правом звернення до суду з відповідними заявами і прокурора.

Відповідно до п. 2 ст. 121 Конституції України, прокуратура представляє інтереси громадянина або держави у випадках, передбачених законом. Це означає, що прокуратура може бути суб'єктом захисту інтересів громадянина або держави не у будь-якій справі, а у визначених законом випадках, тобто її участь у процесі можлива тільки за наявності прямої вказівки, що міститься у конкретних нормах права (в даному випадку в ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Вважаємо, за необхідне підкреслити, що метою звернення до суду органа, уповноваженого реєструвати статuti (положення) релігійних організацій, та прокурора з заявою про припинення діяльності релігійної організації є, перш за все, захист конституційних прав і свобод людини, публічних інтересів та забезпечення публічного порядку від конкретних порушень з боку релігійних організацій, зазначених у ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». По суті в даному випадку виникає публічно-правовий спір між зазначеними суб'єктами владних повноважень та певною релігійною організацією.

На нашу думку, приписи ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»

щодо розгляду наведеної вищекатегорії справ порядком позовного провадження, передбаченого ЦПК України, є застарілими та не відповідають вимогам нового цивільно-процесуального та адміністративно-процесуального законодавства. З таких підстав, зазначені справи відповідно до ст. 15 ЦПК України 2004 р. вже неможна віднести до цивільної юрисдикції, в той же час правова норма про розгляд цих справ відповідно до положень КАС України в Законі на даний час відсутня.

Аналіз положень законодавства та судової практики, дає можливість зробити наступні висновки:

- 1) норми Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» є спеціальними відносно положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»;
- 2) справи про припинення діяльності релігійних організацій не підлягають розгляду у господарських судах України відповідно до норм господарсько-процесуального законодавства;
- 3) ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», потребує внесення відповідних змін щодо розгляду справ про припинення діяльності релігійних організацій у адміністративних судах в порядку, передбаченому КАС України.

Вважаємо за можливе викласти ст. 16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» в наступній редакції: «Суд розглядає справу про припинення діяльності релігійної організації за адміністративним позовом органу, уповноваженого здійснювати реєстрацію статуту конкретної релігійної організації, або прокурора».

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 25. — Ст. 283.
2. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. // Офіційний Вісник України. — 2006. — № 45. — Ст. 3019.
3. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 р. // Офіційний Вісник України. — 2007. — № 12. — Ст. 419.
4. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців: Закон України від 15 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 31–32. — Ст. 263.
5. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 510.
6. Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 29 лютого 1996 р. № 02–5/109 «Про деякі питання, що виникають при застосуванні Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» // Збірник рішень та арбітражної практики Вищого арбітражного суду України. — 1996. — № 2. — С. 13.
7. Рекомендації президії Вищого господарського суду України від 27 червня 2007 р. № 04–5/120 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» // Вісник господарського судочинства. — 2007. — № 4. С. 40.
8. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 6. — Ст. 37.
9. Корж В. Деякі організаційно-правові питання становлення адміністративної юстиції // Прокуратура. Людина. Держава. — 2005. — № 5. — С. 48.
10. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36. — № 37. — Ст. 446.
11. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в адміністративній юрисдикції суду // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — № 11 (75). — С. 28.
12. Бевзенко В. М. Особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі // Вісник господарського судочинства. — 2007. — № 4. — С. 100.
13. Руденко Н. В. Основы теории представительства прокуратурой интересов государства в арбитражном суде. — Алчевск, 1999. — 568 с.