

УДК 342.95

І.О. ПРИСТІНСЬКИЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: *релігійні організації, адміністративна відповідальність, порушення законодавства*

Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб з кожним роком стає все більш актуальним, не тільки для науки адміністративного права України, але й для правозастосовчої діяльності судів та правоохоронних органів. У даний час у вітчизняному законодавстві існують численні прогалини та колізії щодо закріплення юридичної відповідальності юридичних осіб, зокрема і адміністративної, що слугують підґрунтям для різноманітних зловживань і порушень законодавства з боку юридичних осіб, що призводить до порушення прав та законних інтересів громадян та інших юридичних осіб, а в окремих випадках - суспільства і держави.

Зазначена проблема досліджувалася такими вченими-адміністративістами, як Ю.П. Битяк, В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, С.В. Ківалов, Є.Є. Додіна, О.Т. Зима та інші. Так, однією з останніх наукових досліджень цієї проблеми є робота О.Т. Зими «Адміністративна відповідальність юридичних осіб» [1], в якій розглянуті поняття, підстави та види адміністративних стягнень, що застосовуються до юридичних осіб. Щодо адміністративної відповідальності релігійних організацій, то це питання у вітчизняній юридичній науці майже не розроблялося, тому метою статті є дослідження цієї проблеми та визначення шляхів вдосконалення

чинного законодавства стосовно адміністративної відповідальності релігійних організацій. Новизна роботи полягає в тому, що в ній вперше, проаналізоване чинне законодавство України та законодавство стран СНД про адміністративну відповідальність релігійних організацій і запропоновані конкретні зміни до діючого законодавства в цій сфері.

Перед тим, як перейти до розгляду вищевказаної проблеми, вважаємо за доцільне звернутися до визначення поняття адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність - це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [2, с.6].

Релігійні організації, їх посадові особи та члени є суб'єктами відносин, врегульованих нормами адміністративного права, в зв'язку з чим вимоги законодавства про відповідальність поширюються і на них. Так, наприклад, посадові особи релігійних організацій можуть бути суб'єктами відповідальності за порушення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних, протипожежних правил і норм, тощо.

Як вбачається, відповідальність за порушення керівництвом релігійних організацій вищезазначених правових норм передбачається цілою низкою нормативно-правових актів, які відносяться до різних галузей права. В той же час слід окремо виділити низку правопорушень, які можна визначити як правопорушення саме в сфері законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

Згідно вимог Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» можна виділити 3 групи суб'єктів, які можуть нести відповідальність за порушення положень законодавства про свободу совісті та релігійні організації:

- службові особи державних органів;

- громадяни;
- релігійні організації як суб'єкти права;

Одночасно, в якості самостійних суб'єктів юридичної відповідальності можуть виступати і самі релігійні організації. Наприклад, ст.16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачено перелік порушень, які можуть бути підставами для припинення діяльності релігійних організацій за рішенням суду [3].

По суті, вказані нормативні приписи щодо юридичної відповідальності релігійних організацій є адміністративно-правовими. Хоча не можна не відмітити, що нині чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить жодної санкції за порушення законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

Як справедливо зауважує в своїй праці «Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні» Є.Є. Додіна, це пов'язано з тим що Кодекс України про адміністративні правопорушення регламентує притягнення до адміністративної відповідальності лише фізичних осіб [4, с.124].

Необхідно зазначити, що саме в попередженні порушень законодавства про свободу совісті та релігійні організації адміністративно-правовий примус відіграє значну попереджувальну роль. В науці адміністративного права нема єдиного підходу щодо видів та системи стягнень, що застосовуються до юридичних осіб за порушення законодавства.

Так, Д.М. Лук'янець поділяє адміністративні стягнення на 3 групи: заходи майнового характеру (фінансові санкції, конфіскація майна, тощо), заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб (зупинення дії або анулювання ліцензії, обмеження у здійсненні певних видів діяльності) та заходи організаційного характеру (примусова реорганізація юридичної особи, ліквідація юридичної особи) [5, с.12-16].

Проте О.Т. Зима розрізняє дві групи стягнень: фінансові та організаційного характеру (не фінансові стягнення), до того ж він зазначає, що окремо стоїть таке стягнення, як

попередження, яке не здійснює на порушника ні фінансового (майнового), ні організаційного впливу [1, с.121-123].

На нашу думку, слід погодитись із запропонованою О.Т. Зимою класифікацією [1, с.121-123], оскільки стягнення організаційного (не фінансового) характеру охоплюють і заходи, пов'язані з обмеження дієздатності юридичної особи.

До організаційних стягнень, які застосовуються до підприємств, установ та організацій можна віднести припинення юридичної особи. Воно застосовується у тих виключних випадках, коли протиправні діяння юридичної особи пов'язані з її спеціальним статусом, або ж тоді, коли протиправні дії юридичної особи мають настільки небезпечний для суспільства характер, що попередити їх негативні наслідки на майбутнє можна лише припинивши існування правопорушника. Це призведе до втрати порушником статусу юридичної особи і можливості брати участь в правовідносинах [1, с.142].

Законодавством про свободу совісті та релігійні організації, передбачено лише один вид стягнення - припинення діяльності релігійної діяльності в судовому порядку. Для порівняння доречним буде проаналізувати законодавство деяких країн СНД, що регламентує відповідальність релігійних організацій.

Першим серед країн СНД був прийнятий Закон Республіки Узбекистан «Про свободу совісті та релігійні організації», який встановлює в якості стягнення, лише припинення діяльності релігійної організації за рішенням реєструючого органу [6]. Два види стягнень: зупинення діяльності релігійного об'єднання та ліквідація релігійного об'єднання в судовому порядку, закріплені в Законі Республіки Казахстан «Про свободу віросповідання та релігійні об'єднання» [7]. Законодавство Російської Федерації про свободу совісті та релігійні об'єднання, між іншим, передбачає три види стягнень, що застосовуються до релігійних організацій: зупинення діяльності релігійного об'єднання, ліквідація релігійної організації та заборона на діяльність релігій-

ної організації [8].

Деякі інші заходи стягнення для релігійних організацій встановлені Законом Республіки Білорусь «Про свободу совісті та релігійні організації», а саме: письмове попередження, зупинення діяльності релігійної організації реєструючим органом, ліквідація релігійної організації в судовому порядку [9]. Подібні види стягнень національне законодавство визначає і для об'єднань громадян та політичних партій.

В Законі України «Про об'єднання громадян» закріплені наступні види стягнень: попередження, штраф, тимчасова заборона (зупинення) окремих видів діяльності, тимчасова заборона (зупинення) діяльності, примусовий розпуск (ліквідація) [10]. В свою чергу, відповідно до ч.1 ст.19 Закону України «Про політичні партії в Україні» у разі порушення політичними партіями Конституції України, цього та інших законів України до них можуть бути вжиті такі заходи: попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії [11].

Отже, перелічені вище положення вітчизняних та законодавчих актів свідчать про те, що до релігійних організацій застосовуються лише стягнення організаційного характеру та, в окремих випадках, попередження.

Вважаємо, що найбільш вдалою є білоруська модель побудови стягнень до релігійних організацій, бо вона надає можливість більш ефективно та диференційовано застосовувати їх в залежності від ступеня тяжкості скоєного правопорушення.

Припинення діяльності релігійної організації в судовому порядку є найсуворішим серед низки розглянутих організаційних стягнень. Законодавчими підставами для припинення діяльності релігійної організації в судовому порядку є:

1) вчинення релігійною організацією дій, недопустимість яких передбачена статтями 3, 5 і 17 цього Закону;

2) поєднання обрядової чи проповідницької діяльності релігійної організації з посяганнями на життя, здоров'я, свободу і гід-

ність особи;

3) систематичного 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 [3].

Перелік вищевказаних підстав для припинення діяльності релігійної організації в судовому порядку є вичерпним. Але законодавець не передбачив інші види стягнень, що можуть застосовуватися до релігійних організацій за скоєння будь-яких інших правопорушень в сфері свободи совісті. Такими порушеннями, зокрема, можуть бути: здійснення релігійною організацією діяльності, що суперечить її статуту або одноразове порушення встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів, тощо. В даному випадку, за такі порушення доцільно було би встановити такий вид стягнення, як попередження.

О.Т. Зима зазначає, що попередження, яке застосовується до юридичних осіб, має приюдиційний характер. Яких-небудь інших негативних наслідків для юридичної особи попередження не створює. Це вказує на той факт, що таке стягнення має застосовуватись у разі скоєння незначних правопорушень, є самим м'яким серед адміністративних стягнень, які застосовуються до юридичних осіб [1, с.145].

Тому, на нашу думку, правом застосовувати такий вид стягнення може бути наділений орган, який зареєстрував статут даної релігійної організації.

Крім того, вважаємо, що попередження повинно вноситися в письмовому вигляді на ім'я керівника релігійної організації-правопорушника, уповноваженою посадовою особою органу реєстрації, при цьому в попередженні повинно бути вказано, яка са-

ме норма законодавства порушена та правові наслідки продовження протиправної діяльності такою організацією. Як, наслідок, серед підстав для застосування більш суворих заходів адміністративного стягнення можливо передбачати неусунення підстав, як і попередження чи вчинення аналогічного правопорушення повторно протягом року.

Проміжним між попередженням та припиненням діяльності релігійної організації в судовому порядку міг би стати такий вид стягнення, як зупинення діяльності релігійної організації на певний строк. Застосування цього стягнення також є і заходом припинення адміністративного правопорушення з боку релігійної організації. Тимчасове зупинення діяльності релігійної організації полягає в забороні на певний строк займатися будь-якою діяльністю.

Оскільки внаслідок тимчасового зупинення діяльності релігійної організації суттєво обмежуються права релігійної організації, то прийняття рішення про застосування даного стягнення слід покласти лише на суди.

Ігнорування релігійною організацією рішення суду про зупинення діяльності чи неприйняття відповідних заходів з усунення порушень, що стали приводом для зупинення її діяльності, повинні розглядатися в якості підстав для припинення діяльності релігійної організації в судовому порядку.

Неможна залишити поза увагою і деякі спірні, на наш погляд, процесуальні питання припинення діяльності релігійних організацій. Так, п.п.5, 6 ч.2 ст.162 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) передбачено, що у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян та примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян [11].

У науково-практичному коментарі до вказаної статті Кодексу адміністративного судочинства України зазначається, що даний список можливих постанов адміністративного суду є типовим, і законодавець при напи-

санні положень частини 2 ст.162 КАС України виходив із найбільш типових у судовій практиці випадків задоволення позовних вимог, саме тому ні в якому разі не слід вбачати тут вичерпність ухвалення постанов при задоволенні адміністративного позову [12, с.329-330].

Такі висновки зроблені авторами науково-практичного коментарю, на нашу думку, у взаємозв'язку з положеннями абз.2 ч.2 ст.162 КАС України, згідно якої суд може прийняти іншу постанову, яка б гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [11].

Як бачимо, в цьому положенні мова йде про захист прав людини і громадянина від порушень, лише з боку суб'єктів владних повноважень, у зв'язку з цим постає питання, чи має достатні процесуально-правові повноваження адміністративний суд при наявності порушень вимог закону не з боку суб'єктів владних повноважень, а, наприклад, з боку релігійної організації, ухвалити постанову, не передбачену ч.2 ст.162 КАС України. За таких обставин вважаємо, що для більш повного та дієвого захисту прав, свобод людини і громадянина, суспільства та держави від порушень закону з боку релігійних організацій, доцільно було би доповнити ч.2 ст.162 КАС України положенням про можливість прийняття адміністративним судом постанови про припинення діяльності релігійної організації.

Проаналізовані положення чинного законодавства та законодавства про свободу совісті та релігійні організації окремих країн СНД дають змогу зробити висновки про необхідність внесення змін та доповнень до нормативно-правових актів, що регламентують відповідальність за порушення законодавства про свободу совісті та релігійні організації.

По-перше, на нашу думку, Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» необхідно доповнити наступними статтями:

Стаття 31-1. Види стягнення

За порушення законодавства до релігійної організації можуть бути застосовані такі стягнення:

- попередження;
- тимчасове зупинення діяльності релігійної організації;
- припинення діяльності релігійної організації в судовому порядку.

Стаття 31-2. Попередження

В разі порушення релігійною організацією законодавства України про свободу совісті та релігійні організації або здійснення діяльності, яка суперечить її статуту, орган реєстрації, має право винести письмове попередження, яке направляється до керівництва релігійної організації.

Стаття 31-3. Тимчасове зупинення діяльності релігійної організації

В разі неусунення релігійною організацією порушень законодавства, зазначених у попередженні або повторному порушенні законодавства протягом року, за заявою органу, який здійснив реєстрацію її статуту або прокурора, діяльність релігійної організації може бути зупинена в судовому порядку на строк до 6 місяців.

При усуненні причин, що стали підставою для тимчасового зупинення діяльності, за заявою релігійної організації, її діяльність може бути поновлена за рішенням суду.

Якщо під час зупинення діяльності релігійної організації, вона продовжує свою діяльність або не усунула причин, що стали підставою для тимчасового зупинення діяльності, у встановлений судом строк, її діяльність може бути припинена за заявою органу, який здійснив реєстрацію її статуту або прокурора за рішенням суду.

Частину 4 ст.16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» доповнити *пунктом 5* - вчинення релігійною організацією дій, передбачених ч.3 ст.31-3 цього Закону.

По-друге, до Кодексу адміністративного судочинства України слід внести наступні доповнення:

частину 2 ст.162 - *пунктом 6-1* - припи-

нення діяльності релігійної організації та *пунктом 6-2* - тимчасове зупинення діяльності релігійної організації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Зима Олександр Тарасович. - Харків, 2001. - 164 с.
2. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. - 2-ге вид., виправл. і доп. - Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. - 103 с.
3. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» : від 23.04.1991 р., № 987-XII // ВВР України. - 1991. - № 25. - Ст. 283.
4. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Додіна Євгенія Євгенівна. - Одеса, 2001. - 176 с.
5. Лук'янець Д. М. До проблеми систематизації заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб / Д. М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. - 2005. - № 11. - С. 12-16.
6. Закон Республики Узбекистан «О свободе совести и религиозных организациях»: от 01.05.1998 г., № 618-I // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. - 1998. - № 5-6. - Ст. 99 (новая редакция).
7. Закон Республики Казахстан «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»: от 15.01.1992 г., № 1128-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. - 1992. - № 4. - Ст. 83.
8. Федеральный Закон Российской Федерации «О свободе совести и о религиозных объединениях»: от 26.09.1997 г., № 125-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 39. - Ст. 4465 (с изм. и доп.).
9. Закон Республики Беларусь «О свободе совести и религиозных организациях»: от 17.12.1992 г., № 2054-XII / Национальный правовой Интернет-портал Республики Бе-

ларусь [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<http://pravo.by/webnpa/text.asp?start=1&RN=V19202054>.

10. Закон України «Про об'єднання громадян» : від 16.06.1992 р., № 2460-XII // ВВР України. - 1992. - № 34. - Ст. 504.

Закон України «Про політичні партії в Україні» : від 05.04.2001 р.,

№ 2365-III // ВВР України. - 2001. - № 23. - Ст. 118.

11. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України. - 2005. - № 35-36, 37. - Ст. 446.

12. Кодекс адміністративного судочинства : науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонов О. І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. - Х. : ТОВ «Одісей», 2005. - 552 с.

Пристінський І. О. Особливості адміністративної відповідальності релігійних організацій за порушення чинного законодавства / І. О. Пристінський // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 457–462 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09piopcz.pdf>

Розглянуті особливості юридичної відповідальності релігійних організацій, а також шляхи подальшого вдосконалення сучасного законодавства України про адміністративну відповідальність за порушення законодавства про свободу совісті та релігійні організації

Пристинский И.А. Особенности административной ответственности религиозных организаций за нарушение действующего законодательства.

Рассмотрены особенности юридической ответственности религиозных организаций, а также пути дальнейшего усовершенствования современного законодательства Украины об административной ответственности за нарушение законодательства о свободе совести и религиозных организациях.

Pristinsky I.A. Features of Administrative Responsibility of Religious Organizations for Violation of Current Legislation.

About features of responsibility of religious organizations, and the ways of further improvement of modern legislation of Ukraine about administrative responsibility for violation of legislation about freedom of conscience and religious organizations.