

ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Симран Сейфаддин оглы Гасанов

(кандидат юридических наук, руководитель аппарата Управления Мусульман Кавказа)

***Аннотация.** В статье анализируются некоторые юридические факторы, влияющие на порядок формирования и деятельность органов управления религиозных образований. Основное внимание акцентируется на автономности и относительной самостоятельности указанных субъектов права и необходимости учета этих обстоятельств при законодательном регулировании отношений, возникающих в связи с управлением религиозными образованиями. Эти обстоятельства, признанные международными правовыми актами и национальным законодательством большинства государств, не позволяют детально юридически регулировать вопросы управления указанных субъектов права, и решаются эти вопросы в основном положениями уставов и других внутренних документов религиозных организаций. Отмечается, что разнообразие организационно-правовой и конфессиональной характеристики религиозных образований ограничивает законодательные возможности определения единой системы органов управления. Автор на примере положений уставов общин различных конфессий и с помощью метода сравнительного анализа характеризует специфические особенности их органов управления.*

***Ключевые слова:** религиозная организация, орган управления, автономия, общее собрание, юридическое лицо, устав.*

***Summary.** The article analyzes some of the legal factors impacting the procedure of formation and activity of religious organizations governance bodies. The main focus is on the autonomy and relative independence of these legal entities and considering given features in legislative regulation of relations emerging in connection with the governance of religious associations. These features that were recognized by international legal acts and national legislation of most countries do not allow a detailed legal regulation of matters related to governance of these legal entities, and they are mainly settled in the provisions of religious organizations' charter and other internal documents. It is noted that the diversity of the legal organizational and confessional characteristics of religious organizations limits the legislative possibility of determining the uniform system of governance. By the example of the Charter provisions of different confessions communities and by the method of comparative analysis the author characterizes specific features of their governance bodies.*

***Keywords:** religious organization, governance body, autonomy, general meeting, legal entity, charter*

Религиозным образованиям, получившим статус юридического лица, в ходе своей деятельности приходится вступить в многочисленные и разнообразные правовые отношения. Они, как участники гражданского оборота, заключают разные сделки гражданско-правового характера; будучи работодателями, подписывают трудовые договоры; выполняют разные обязательства; пользуются правами, предусмотренными законодательством и договорами. В таких правоотношениях юридические лица сами выступают в качестве субъекта права. Тем не менее, непосредственно приобретение ими прав и принятие обязанностей не представляется возможным, по причине правовой сути этих лиц. По теории «фикции юридического лица», которая принимается большинством теоретиков-юристов, юридические лица являются «искусственными, невидимыми, неосязаемыми существами, существующими только в созерцании права» (1, р. 51). Иначе говоря, они материально не существуют. В ходе правовой эволюции концепции юридических лиц для их полноценного участия в правоотношениях была придумана система органов управления. Сегодня, уже по общепринятой позиции, почти во всех законодательных системах мира «управление юридическим лицом осуществляется на основе норм и принципов через систему специально созданных для этого органов» (2).

В гражданско-правовых актах Азербайджанской Республики нет универсального понятия органов юридических лиц. Но, отдельные законодательные нормы позволяют определить их главные правовые признаки. Например, ст. 49.1 Гражданского Кодекса Азербайджанской Республики (далее-ГК) гласит: «Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законодательством и уставом» (3).

Соответствующие законодательные акты зарубежных стран, придерживаясь схожей точки зрения, также акцентируют внимание именно на представительских

функциях органов. Например, пункт 1 ст. 92 Гражданского Кодекса Украины содержит редакцию, почти идентичную с указанной выше нормой ГК АР (4). А ст. 49 Цивильного (Гражданского) Закона Турции определяет, что юридические лица пользуются правоспособностью с помощью своих органов и приобретают эту способность, создавая необходимые органы в соответствии с законом и учредительными документами (5, с.85).

Все нормативные акты единообразны, также в том, что правовое положение органов юридических лиц определяется законодательными актами и учредительными документами самого лица. Преобладание в данном случае той или другой группы актов (документов) зависит от законодательного признания уровня автономности юридического лица, то есть чем самостоятельнее лицо, тем оно свободнее в вопросах определения иерархии своей системы органов управления, порядка их организации, формирования и распределения полномочий. Правовые исследования подтверждают, что данная тенденция существенно влияет и на правовую организацию управления религиозных образований, являющихся относительно самостоятельными субъектами права.

Автономия религиозных организаций оценивается как «неотъемлемая часть плюрализма в демократическом обществе» и в решениях Европейского Суда по Правам Человека (§ 41 Постановления ЕСПЧ от 03.02.2011 по делу «Зибенхар против Германии»; § 62 Постановления ЕСПЧ от 26.10.2000 по делу «Хасан и Чауш против Болгарии»; § 58 Постановления ЕСПЧ от 23.09.2010 по делу «Шют против Германии»; пункт «d» § 80 Постановления ЕСПЧ от 15.09.2009 по делу «Миролюбов и другие против Латвии») (9).

Автономность религиозных организаций при выборе системы органов управления признается и законодательством Азербайджанской Республики. Данное положение, прежде всего, исходит из конституционных норм об отделении религии от государства и свободы совести, предусмотренных Основным Законом страны (ст. 18 и 48) (10).

Строго придерживаясь указанных основ Конституции АР, ГК Азербайджана, который детально регламентирует порядок формирования и деятельности, а также полномочия органов управления коммерческих юридических лиц, не содержит ни одной специальной нормы, которая могла бы применяться к вопросам управления только религиозных образований. Тем не менее, в Кодексе имеются несколько общих положений, касающихся и религиозных организаций. Об одной из таких норм о главной функции органов управления, которая закреплена в статье 49.1 ГК АР, мы уже говорили при определении понятия органов юридических лиц. Закон Азербайджанской Республики «О свободе вероисповедания» (далее – ЗСВ) определяет также фидуциарные обязательства всех органов управления, в соответствии с которыми они обязаны «при выполнении своих обязанностей в интересах юридического лица действовать добросовестно, профессионально и в соответствии с логикой, быть верными интересам юридического лица и всех его участников, отдавать предпочтение интересам юридического лица перед своими интересами и быть осторожными» (ст. 49.3). Кодекс содержит несколько других общих норм, регулирующих обязанности органов управления при реорганизации и ликвидации юридических лиц, которые могут быть применены и к религиозным организациям, правда, с определенными оговорками.

В отличие от религиозных организаций, законодательство по отношению к другим юридическим лицам придерживается иной позиции. Несмотря на норму статьи 49.1 ГК АР о том, что порядок избрания или назначения органов юридического лица определяется уставом, в самом Кодексе и законодательных актах имеются многочисленные положения, посвященные вопросам управления (в том числе и вопросам «порядка избрания или назначения»), порядка формирования и деятельности органов хозяйственных обществ и товариществ, а также кооперативов. А Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях» регулирует аналогичные вопросы, связанные с общественными организациями и фондами (11).

Требование ст. 49.1 о прерогативе устава большей частью применимо к религиозным организациям, так как, в отличие от перечисленных юридических лиц, регулирование большинства отношений связанных с формированием, деятельностью и полномочиями органов религиозных образований осуществляется именно в соответствии с уставом этих образований. Это исходит из нормы, предусмотренной ЗСВ, в соответствии с которой «структура, органы управления религиозного образования и порядок их организации, а также полномочия данных органов» необходимо отражать в уставе (п. 4 ч. 3 ст.11) (12).

Вместе с тем, ЗСВ в основном придерживаясь принципа автономности и относительной самостоятельности религиозных организаций, определяет несколько императивных положений, которые необходимо учесть в правоприменительной практике. Принимая во внимание немногочисленность этих норм, считаем уместным перечислить их ниже:

1. «Устав религиозного образования принимается на общем собрании верующих или на конфессиональных съездах, конференциях» (ч. 2 ст.11 ЗСВ). Данное положение косвенно подтверждает, что общие собрания, съезды и конференции верующих являются органами религиозных организаций. Думаем, что на основании данной нормы вышеперечисленные форумы можно причислить к высшим органам управления религиозных организаций, так как уставы, как правило, принимаются именно этими органами. Это единственное исключительное полномочие указанных органов, предусмотренное законодательством. Остальные же их права и обязанности определяются соответствующими уставами религиозных образований.

2. Для государственной регистрации религиозной общины, не менее пятидесяти образовавших ее совершеннолетних лиц или их полномочных представителей обращается в религиозный центр или учреждение с заявлением с приложенным к нему учредительным протоколом и уставом общины (ч. 2 ст. 12 ЗСВ). Таким образом, принятие учредительного решения также является полномочием общего, но уже учредительного собрания членов религиозной общины. По мнению некоторых цивилистов, учредительное собрание также считается органом управления с присущими только ему полномочиями.

3. Религиозные образования могут быть упразднены, в том числе и решением учредителей или органа, уполномоченного для этого уставом (п. 1 ч. 1 ст. 12-1 ЗСВ). Несмотря на то, что здесь не упоминается название органа управления, в большинстве юридических лиц добровольное прекращение деятельности осуществляется именно на основании решения общего собрания учредителей. Таким образом, если устав организации не уполномочил другой орган, право принятия такого решения также относится к полномочиям общего собрания.

4. Религиозные деятели, руководящие местами богослужения, относящимися к исламской религии, назначаются Управлением Мусульман Кавказа (далее – УМК) с уведомлением соответствующего органа исполнительной власти (ч. 3 ст. 8 ЗСВ). В соответствии с внутренними (каноническими) правилами, указанные лица обладают административно-распорядительными полномочиями и осуществляют определенные управленческие функции. Данная норма касается условий их назначения.

В уставах религиозных организаций могут быть предусмотрены любые нормы, касающиеся вопросов организации, деятельности, функции и полномочия органов управления религиозных организаций, которые не конфликтуют с вышеуказанными условиями ГК АР и ЗСВ. Но, при этом каждое религиозное образование еще должно учесть внутреннюю организационную структуру, управленческие традиции своей религиозной конфессии (течения), устав и обязательные указания своего центра (управления).

Ограничение законодательного «вмешательства» в управление религиозных образований связано не только с закрепленным юридическим принципом автономности этих организаций, предусматривающим, что регулирование организации и деятельности

органов управления является их внутренним делом. Необходимо учесть, что даже принадлежащие одной традиционной конфессии религиозные организации иногда имеют существенные различия во внутренних структурах и принципах управления, которые не позволяют законодательно определить общие для них правила управления. Например, в соответствии с п. 3.1 Устава УМК, «Высшим органом управления УМК является съезд мусульман Кавказа, проводимый раз в пять лет». Другие же полномочия органов управления УМК распределяются между Советом Кадиев Управления и Председателем Управления. Интересно отметить, что в полномочия Совета Кадиев, наряду с чисто религиозными вопросами, входят и принятие Устава Управления, внесение изменений и дополнений к нему в период между съездами. Необходимо добавить, что такая система органов типична только для УМК и она была установлена еще в начале институционализации этих образований во второй половине XIX века (13).

Исламские общины управляются общим собранием и председателем общины. Но эти организации должны иметь и религиозных деятелей, руководящих местами богослужения, которые обладают существенными полномочиями.

Другая объективная причина отсутствия детального регулирования отношений, касающихся управления религиозными организациями, связана с присутствием в религиозной жизни почти всех стран общин без центральных управлений (центров). Иногда эти религиозные общины вынуждены соблюдать и положения уставов своих центральных структур, находящихся на территории иностранного государства. ЗСВ специально для таких случаев предусматривает, что религиозные неисламские образования, организационные центры которых находятся за рубежом, в своей деятельности могут руководствоваться уставами данных центров в случаях, не противоречащих законодательству Азербайджанской Республики. Незначительное количество норм, определяющих юридическое положение органов управления, позволяет этим образованиям организовать свое управление, не нарушая законодательство страны инкорпорации и соблюдая уставы своих центральных структур, что, кстати, является обязательным требованием ЗСВ (см. часть 8 ст. 11 Закона). Благодаря этим нормам, православные общины Азербайджана определяют систему своих органов управления в соответствии с традициями и правилами Русской Православной Церкви (РПЦ). Например, в соответствии с Уставом Православной религиозной организации Бакинско-Азербайджанской Епархии РПЦ предусматривается, что Епархиальный архиерей Епархии возглавляет Епархию и управляет ею. Епархиальный архиерей избирается и назначается Священным Синодом, получая о том Указ Патриарха Московского и всея Руси. Органами Управления Епархии являются: Епархиальное собрание и Епархиальный совет. Исполнительными органами Епархии являются Епархиальное управление, а также иные Епархиальные учреждения (п. 23-25 Устава).

Перечисленные примеры свидетельствуют о том, что законодательно предусмотреть готовые модели управления, применимые ко всем разнообразным общинам, в принципе не представляется возможным. Ситуация усложняется еще и тем, что управления религиозными организациями отличаются как по причине их конфессиональной принадлежности, так и тем, что каждый тип религиозного образования (община, центр, управление, учебное заведение и т. д.) имеет систему управления, присущую только данному типу. Например, мусульманским религиозным организациям Азербайджана присуща достаточно строгая и иерархическая централизация органов управления. В большинстве из этих организаций установлена детализированная соподчиненность и подотчетность различных должностных лиц, нарушения которой влекут применение строгих санкции. Хотя в мусульманских религиозных общинах светские дела управляются на традиционных основах для других некоммерческих организаций, тем не менее, религиозные мероприятия координируются и контролируются религиозными деятелями (ахундами и муфтиями), назначенными УМК. Учитывая данное обстоятельство, как указано выше, ЗСВ устанавливает, что религиозные деятели,

руководящие местами богослужения, относящимися к исламской религии, назначаются УМК. А в уставах УМК и мусульманских общин предусматривается, что указанные религиозные деятели возглавляют процесс исполнения общинами исламских обрядов и ритуалов, получая соответствующие инструкции (фетвы и рекомендации) от УМК. Они подчиняются УМК и отчитываются только перед ним, а не перед общиной.

Азербайджанская модель управления исламскими общинами имеет нижеследующие особенности, не присущие другим конфессиям:

- в Азербайджанской Республике религиозные исламские образования объединяются в своем историческом религиозном исламском центре – УМК (ч. 1 ст. 9 ЗСВ);

- в Азербайджанской Республике религиозные исламские общины подчиняются в организационных вопросах УМК (ч. 2 ст. 8 ЗСВ);

- исламские религиозные образования, действующие в Азербайджанской Республике, представляют отчет о своей деятельности УМК (ч. 3 ст. 7 ЗСВ).

Автономность религиозных организаций по определению полномочий органов управления нельзя считать абсолютной. В любом случае эти полномочия являются обязательными только в пределах самой организации. В этом контексте характерны высказывания Д.А. Сумского, который полагает, что «органом юридического лица является организационно обособленная часть юридического лица, обладающая властными полномочиями внутри данного юридического лица, реализация которых осуществляется им в пределах собственной компетенции» (14). Здесь также необходимо учесть, что органы управления, как указано выше, являются «обособленной частью» религиозных организаций и не заменяют их при вступлении в правовые отношения с другими субъектами права. Как справедливо отмечается в юридической литературе, настоящими участниками правовых отношений являются сами юридические лица, а не их органы (15; 16, с. 201).

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, можно констатировать нижеследующие выводы:

- религиозные организации по своей организационно-правовой и конфессиональной характеристике существенно отличаются друг от друга, что ограничивает законодательную возможность определения единой системы органов управления;

- автономность религиозных организаций, признанная международными правовыми актами и национальным законодательством большинства государств, не позволяет детального правового регулирования вопросов управления указанных субъектов права. Эти вопросы, в основном, решаются положениями уставов и других внутренних документов религиозных организаций;

- вышеизложенные факторы не гарантируют абсолютной свободы религиозных организаций при выборе моделей управления. Они обязаны соблюдать общие требования гражданского законодательства и специальные нормативно-правовые акты, касающиеся религиозных организаций.

Использованная литература

1. Ben Pettet, Company Law, London, Longman, 2001, 460 p.
2. Дмитриев О.В. Органы управления в системе органов юридических лиц // Вестник Омского университета, серия «Право». 2010 №3 (24) , с. 95-99.
3. Гражданский Кодекс Азербайджанской Республики; Утвержден Законом АР от 28.12.1999-года: Ваку, “Ганун”, 2015.
4. Гражданский Кодекс Украины, Утвержден Законом Украины от 16.01.2003-года <http://meget.kiev.ua/kodeks/grazdanskiy-kodeks/>
5. Zafer Saka, Dernekler hukuku, teoride ve uygunlamada, Vedat- kitabçılıq, İstanbul, 2010, 505 s.
6. Norman Doe. Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction. Oxford University press. 2011, 306 p..
7. Подопригора А.Р. Государство и религиозные организации (административно-правовые вопросы). http://online.zakon.kz/Document/?doc_id.

8. Филипп (Рябых), игумен, Понкин И.В., Понкина А.И. О признании исключительной компетенции религиозных организаций по установлению их внутренней структуры и внутренних норм отношений как одной из гарантий свободы вероисповедания в демократическом государстве // Нравственные императивы в праве. - 2012. - № 3. - с. 11-32.

9. См: Affaire «Siebenhaar c. Allemagne» (Requête № 18136/02), 03.02.2011 (Définitif - 20.06.2011) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103236>; Affaire «Hassan et Tchaouch c. Bulgarie» (Requête № 30985/96), 26.10.2000 / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-63472>; Affaire «Schüth c. Allemagne» (Requête № 1620/03), 23.09.2010 (Définitif - 23.12.2010) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100468>; Affaire «Miroļubovs et autres c. Lettonie» (Requête № 798/05), 15.09.2009 (Définitif - 15.12.2009) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93983>.

10. Конституция Азербайджанской Республики, Принята 12.11.1995-года путём всеобщего народного референдума. Баку, «Ганун» 2016 г.

11. Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» от 13.06.2003-года, e-qanun.gov.az.

12. Закон Азербайджанской Республики «О свободе вероисповедания» от 20.08.1992-года, e-qanun.gov.az.

13. Положение об управлении Закавказского мусульманского духовенства: I. Суннитского и II. шиитского учения. 5 апреля 1872 года, № 50680. Полное собрание законов Российской империи. - Собрание 1825-1881. - Т. 47, ч. 1. - СПб., 1875. с. 379 – 397.

14. Сумской Д.А. Статус юридических лиц, 2006 г. <http://goraknig.org/raznoe/?kniga=OTgwNzg>.

15. Черепяхин Б.Б. Труды по гражданскому праву. М., Проспект, 2001, 292 с.

16. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., Госюриздат, 1947.

УДК: 342.95

НЕРОЗДІЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Георгієвський Ю.

(кандидат юридичних наук, доцент)

Анотація. У статті обґрунтовано науковий підхід щодо встановлення повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком, які є нерозділеними. Доведено, що такими є повноваження щодо юридичного забезпечення управлінської діяльності, інформаційного забезпечення, охорони громадського порядку, забезпечення протипожежної безпеки, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, медична допомога, повноваження щодо реалізації регуляторної політики у сфері підприємництва.

Ключові слова: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, нерозділені повноваження.

The scientific approach to the establishment of undivided state and local self-government bodies powers in the sphere of regional development management is substantiated in the article. It is proved that they are the authority on: management activity legal support, information security, public order, fire safety, provision of sanitary and epidemic population wellbeing, medical care, powers for the regulatory policy implementation in the sphere of entrepreneurship.

Key words: state executive power bodies, self-government bodies, the competence, undivided powers.

Постановка проблеми. Децентралізація публічної влади як масштабний процес конституційних перетворень в Україні визначає необхідність вирішення ряду завдань стратегічного, політико-правового і доктринального змісту. На формування законодавчих основ децентралізації публічної влади фактично спрямовані норми Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1], яким визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після