

УДК 342.722

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-1-23-29>

В. П. Кононець, кандидат юридичних наук,
доцент, доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ,
майор поліції

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Стаття присвячена адміністративно-правовому регулюванню державної реєстрації релігійних організацій, особливостей цієї діяльності та процедурному порядку. Розглядається процесуальний порядок, що передбачений адміністративними нормами законодавства. Досліджуються суперечності, що виникають на етапі проведення державної реєстрації релігійної організації та при державній реєстрації змін до установчих документів релігійної організації в частині визначення кількості примірників статуту, які мають подаватися державному реєстратору.

Встановлено, що в міжнародних документах подаються певні рекомендації щодо демократичних стандартів реєстраційної процедури релігійних організацій, а саме: реєстрація не повинна мати обов'язкового характеру, тобто вона не повинна бути попередньою умовою для відправлення релігійних обрядів, а використовуватися тільки для набуття правосуб'єктності і отримання пов'язаних з цим пільг; процедура реєстрації має бути простою і швидкою і не повинна зумовлюватися численними формальними вимогами про кількість членів чи часу існування тої чи іншої релігійної групи.

Ключові слова: релігійні організації, державна реєстрація, релігія.

V. P. Kononets. Administrative and legal regulation of the state registration of religious organizations

The scientific article is devoted to administrative – legal regulation of state registration of religious organizations, peculiarities of this activity and procedural order. The procedural order provided by administrative norms of legislation is considered. The controversies that arise at the stage of the state registration of a religious organization and the state registration of changes to the constituent documents of a religious organization in terms of determining the number of copies of the statute to be submitted to the state registrar are investigated.

Problematic issues are investigated, which, in turn, complicate the activity of religious organizations in Ukraine in a certain way. One of the problematic issues that precede the activities of religious organizations is the procedure for their registration and acquisition of the status of a legal entity. Legislation in this area has significant disadvantages. Their peculiarity lies in the fact that the regime of registration of religious organizations, which is not clearly defined, makes it possible to ambivalent interpretation of these norms by the state authorities.

It is established that international documents provide certain recommendations regarding the democratic standards of the registration procedure of religious organizations, these recommendations are as follows: registration should not be obligatory, that is, it should not be a preliminary condition for the sending of religious rites, but used only for the acquisition of rights the benefits and benefits associated with it; the registration procedure should be simple and fast and should not be conditioned by numerous formal requirements regarding the number of members or the time of existence of a particular religious group.

Key words: religious organizations, state registration, religion.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1]. Чинне законодавство України з питань свободи совісті та діяльності релігійних

© В. П. Кононець, 2019

організацій оцінюється міжнародними і вітчизняними експертами як найдемократичніше на пострадянському просторі. Однак в діючому законодавстві мають місце проблемні питання, які своєю чергою певним чином ускладнюють діяльність релігійних організацій в Україні. Одним із проблемних питань, які заважають діяльності релігійних організацій, є процедура їх реєстрації та набуття статусу юридичної особи. Законодавство в зазначеній сфері має суттєві недоліки. Їхня особливість полягає в тому, що будучи недостатньо чітко виписаним, режим реєстрації релігійних організацій дає привід для неоднозначного тлумачення даних норм з боку державних органів.

В Україні реєстрація релігійних організацій передусім передбачає реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій виключно для одержання останніми правоздатності юридичної особи, а не для легалізації своєї діяльності на території України. Також процедура реєстрації релігійних організацій є занадто обтяжливою і складною, однак на практиці такі труднощі створюють собі власне суб'єкти реєстрації. Відносини, які виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, регулюються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти досліджуваного питання знайшли своє відображення у працях таких вчених, як Ю.А. Розенбаум, Г.Л. Сергієнко, Л.В. Ярмол, А.М. Колодний, Б.О. Лобовик, Є.Є. Додіна, О.Л. Деркач.

З метою розв'язання наявних суперечностей, що виникають на етапі проведення державної реєстрації релігійної організації та при державній реєстрації змін до установчих документів релігійної організації в частині визначення кількості примірників статуту, які мають подаватися державному реєстратору, Державна реєстраційна служба України та Міністерство культури України рекомендують релігійним організаціям виважений підхід до складання і збирання документів на реєстрацію, а також юридичне освідування під час урегулювання даного питання.

Метою статті є визначення особливостей державної реєстрації релігійної організації та змін до установчих документів релігійної організації під час державної реєстрації в частині визначення кількості примірників статуту, які мають подаватися державному реєстратору.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- вивчення особливостей державної реєстрації релігійної організації та змін до установчих документів релігійної організації під час державної реєстрації, які мають подаватися державному реєстратору;
- пошук науково-обґрунтованих пропозицій та механізмів щодо покращення законодавства.

Виклад основного матеріалу. Державна реєстрація юридичної особи здійснюється відповідно до вимог статей 24, 25 Закону України «Про державну реєстрацію». Відповідно до частини першої статті 24 Закону про реєстрацію перелік документів, які подаються державному реєстратору для проведення державної реєстрації юридичної особи, містить, зокрема, два примірники установчих документів.

Відповідно до ч.1 ст. 29 Закону України «Про державну реєстрацію» для проведення державної реєстрації змін до установчих документів юридичної особи державному реєстратору подаються, зокрема, оригінали установчих документів юридичної особи з відміткою про їх державну реєстрацію з усіма змінами, чинними на дату подачі документів; два примірники змін до установчих документів юридичної особи у вигляді окремих додатків або два примірники установчих документів у новій редакції [1].

Дата внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців запису про проведення державної реєстрації є датою державної реєстрації юридичної особи (ч. 4 ст. 25 Закону України «Про державну реєстрацію»).

При цьому відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію» можуть бути встановлені особливості державної реєстрації установ та організацій. Установи та організації, для яких законом встановлені особливості державної реєстрації, набувають статусу юридичної особи лише з моменту їх державної реєстрації у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію». Особливості утворення та діяльності релігійних організацій визначаються Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» [2].

Згідно із статтею 14 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» для одержання релігійною громадою правоздатності юридичної особи громадяни в кількості не менше десяти осіб, які утворили її і досягли 18-річного віку, подають заяву та статут (положення) на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а у Республіці Крим – до Уряду Республіки Крим. Зміни і доповнення статутів (положень) релігійних організацій підлягають реєстрації в тому ж порядку і в ті ж терміни, що і реєстрація статутів (положень) [2].

Відповідно до статті 13 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» релігійна організація визнається юридичною особою з моменту реєстрації її статуту (положення). Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» не передбачено подання релігійною організацією на реєстрацію статуту (змін до нього) в кількох примірниках.

Водночас статтею 3 Закону України «Про державну реєстрацію» встановлено, що дія цього Закону поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування [1].

Частиною третьою Прикінцевих положень Закону України «Про державну реєстрацію» передбачено, що закони, нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

З огляду на те, що реєстрація релігійної організації проходить в два етапи, причому при реєстрації статуту (положення) Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» не ураховано вимоги Закону про реєстрацію, Укрдержреєстр та Мінкультури рекомендує обласним державним адміністраціям, міським державним адміністраціям в містах Києві та Севастополі, Уряду АР Крим отримувати таку кількість примірників статутів (змін до них), які дозволяють надалі забезпечити можливість виконання Закону України «Про державну реєстрацію» в частині відповідності кількості примірників статутів, які подаються державному реєстратору для проведення державної реєстрації релігійної організації (державної реєстрації змін до статуту).

Одночасно звертаємо увагу, що відповідно до частини третьої статті 8 Закону України «Про державну реєстрацію» установчі документи (установчий акт, статут або засновницький договір, положення) повинні містити відомості, передбачені законом, зокрема, відомості про місцезнаходження релігійної організації.

Ураховуючи зазначене вище, зміна місцезнаходження релігійної організації проводиться шляхом внесення змін до її установчих документів.

Для реєстрації статуту (положення) релігійного центру (управління), що згідно з частиною другою статті 7 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» представляє релігійне об'єднання, до Мінкультури подається заява, засвідчена підписом уповноважених представників (уповноваженого представника) загальних зборів засновників (установчого з'їзду (конференції) засновників тощо), що утворюють таке релігійне об'єднання.

Разом із заявою до Мінкультури подається статут (положення) релігійного центру (управління) у трьох примірниках.

До статуту (положення) релігійної організації на підтвердження відомостей, викладених у ньому згідно з вимогами статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», додатково подаються [2]:

– належним чином засвідчена копія рішення (витяг) про утворення релігійного об'єднання та затвердження (прийняття) статуту (положення) релігійного центру чи управління (протокол загальних зборів засновників, установчого з'їзду (конференції) засновників тощо). Це рішення повинно містити відомості, що підтверджують повноваження представників релігійних організацій (релігійних громад, релігійних центрів чи управлінь), що беруть участь у створенні релігійного об'єднання, представляти такі релігійні організації (релігійні громади, релігійні центри чи управління) на відповідному зборі, з'їзді, конференції тощо;

– перелік релігійних організацій, що входять до складу релігійного об'єднання на дату подання документів, засвідчений підписом уповноважених представників (уповноваженого представника) загальних зборів, засновників (установчого з'їзду (конференції) тощо);

– належним чином засвідчена копія документа про право власності або користування приміщенням за місцезнаходженням релігійної організації, зазначеним у статуті (положенні).

Сьогодні існує проблема з реєстрації, про що свідчить судова практика розгляду таких справ, зокрема, в Окружному адміністративному суді м. Києва 13 грудня 2017 р. відбулось судове засідання у справі № 826/19978/16 за позовом Київської Митрополії УПЦ проти Міністерства культури України [9].

Під час судового засідання від Міністерства культури були висловлені претензії, що позивач порушив строки подання позову, який складає 6 місяців після нереєстрації. Останній статут Департаментом з питань релігій було отримано 25 травня 2015 року. Три місяці державний орган розглядав документи, після чого повернув їх на доопрацювання. Протягом 6 місяців з цього моменту можна було оскаржити це рішення. Однак у Церкві цю норму проігнорували. А заяву з позовом подали лише в грудні 2016 року, тобто більше ніж через 9 місяців після спливу дозволеного терміну.

Натомість представники митрополії звинувачують чиновників у затягуванні розгляду. Вони стверджують, що подані статuti виносили на розгляд експертної ради. В Департаменті зазначають, що це відповідає нормам Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»[9].

Примітно, що ті статuti, які не суперечили чинному законодавству та були подані Київською митрополією, Мінкультом були вчасно зареєстровані. Тобто можна дійти висновку, що проблема навколо статутів стосується не конкретної конфесії, а положень окремих статутів, що суперечать чинному законодавству. В Департаменті пояснюють, що заявником були подані документи, де прописувалось, що монастирі чи єпархії є структурними підрозділами митрополії. Однак згідно з профільним Законом кожен монастир чи єпархія – це окрема юридична особа. Відповідно до Цивільного та Господарського кодексів одна юридична особа не може бути частиною іншої. Також це порушує норму ч.5 ст. 5 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації», де зазначається рівність релігійних організацій перед законом. В статутах окремих монастирів прописувалось, що вони можуть вести комерційну діяльність, але було відсутнє положення про неприбутковий статус.

Мінкультури своєю чергою подав клопотання про закриття справи, оскільки права позивача не було порушено. Річ у тім, що не відбулося реєстрації статутів низки монастирів та єпархій, котрі є самостійними юридичними особами. Київська митрополія юридично є третьою особою, чії права ніяким чином не були порушені. Також в Департаменті вважають, що навіть при розгляді проблеми мала б бути не одна справа, а 11 різних кейсів, де обговорювались би питання щодо реєстрації кожного статуту окремо, відповідно до специфіки кожного випадку.

Були наведені аргументи, чому Мінкульт не зареєстрував документи, а повернув їх на доопрацювання:

1. Подані статuti в окремих положеннях суперечили чинному законодавству;

2. У випадку реєстрації таких документів державний орган порушив би принцип рівності між релігійними організаціями, адже іншими конфесіями подібні суперечливі норми було усунуто;

3. Міністерство культури декілька разів отримувало доопрацьовані статuti, в яких суперечливі норми або переформулювалися або переносилися до інших розділів, що можна розцінювати як введення в оману державного органу;

4. Логіка поданих документів суперечить загальній логіці державно-церковних відносин в Україні, оскільки громада має господарську автономію від релігійного об'єднання. В Департаменті наголошують, що в цьому немає втручання у внутрішні церковні приписи. Проте якби статuti було зареєстровані, відбулося б змішання норм українського законодавства з церковним канонічним правом;

5. Протягом 2015–2016 рр. було зареєстровано 4 статuti, подані Київською митрополією, які не містили суперечливих положень.

Сторона позивача забажала з'ясувати, якими листами було передано пропозиції для доопрацювання. Представники Міністерства культури назвали дати листів та зауважили, що надали можливість доопрацювати відповідно до стандарту положення статуту.

Після вичерпання питань позивача до відповідача суд приступив до вирішення процедурних питань. Від Мінкульту запросили листи, якими вони повідомляли УПЦ про необхідність внесення змін. А від митрополії зажадали надати суду старі редакції статутів, які на момент подачі документів були чинними. Також суд забажав залучити представників третіх сторін: представників усіх юридичних осіб, щодо яких триває судове провадження, – а це дев'ять одиниць.

Отже, створення прецеденту «подвійної» реєстрації релігійних організацій спричинило незручності не тільки для релігійних організацій, які в майбутньому збираються отримати статус юридичної особи, але й для вже зареєстрованих релігійних організацій, оскільки з моменту введення подвійної реєстрації для релігійних організацій декілька років назад уже зареєстровані до цього часу організації мали пройти додаткову реєстрацію в державному реєстраторі та отримати свідоцтво про державну реєстрацію станом на 2010 р. Ця статистика показує, що 12 841 релігійних організацій ще не пройшли такої подвійної реєстрації [5].

Вище перераховані складнощі не вичерпують собою всього спектру недосконалостей реєстраційної процедури релігійних організацій. Наприклад, законодавчо передбачений (ст.14 Закону) термін реєстрації (статутів) релігійних громад становить від одного до трьох місяців, але, досліджуючи реальний стан ситуації, експерти зазначають, що «на практиці період розгляду документів може затягнутися на 6 і більше місяців» [3], або «у середньому реєстрація статутів таких організацій, навіть широко визнаних та відомих, може тривати від 9 до 18 місяців. При цьому ця процедура містить багато порушень європейських стандартів, є дуже бюрократизованою та чітко не визначеною. У зв'язку з цим релігійні організації захищають свої права у судових інстанціях.

Наприклад, за інформацією Державного департаменту у справах релігій і національностей Міністерства культури України: «безпосередньо областями, в яких має місце складна релігійна ситуація та на які припадає більшість судових позовів з питань реєстрації статутів релігійних організацій, є Івано-Франківська, Тернопільська, Закарпатська, Чернігівська області» <...> «впродовж 2011 р. в судовому порядку розглядалось 7 цивільних справ за скаргами релігійних організацій щодо питань реєстрації облдержадміністраціями статутів та внесення змін до статутів релігійних громад: 2 – УПЦ КП (Івано-Франківська, Київська області), 1 – УАПЦ (Івано-Франківська), 1 – УГКЦ (Івано-Франківська), 1 – незареєстрована УПГКЦ (Тернопільська), 1 – незареєстрована. Родове вогнище Рідної православної віри (Тернопіль-

ська), 1 – незареєстрована. Українська автокефальна православна соборна церква м. Ужгород (Закарпатська область). За результатами розгляду зазначених цивільних справ 2 релігійним громадам в задоволенні їх позовів в судовому порядку було відмовлено (Закарпатська і Тернопільська обл.)» [5].

Ще з першого десятиліття незалежності України питанню удосконалення реєстраційної процедури для релігійних об'єднань з боку міжнародних організацій, експертів в сфері державно-конфесійних відносин, представників релігійних організацій приділяється значна увага.

Наприклад, серед проблемних питань законодавчого характеру в сфері свободи совісті дане питання завжди присутнє у щорічних звітах, які оприлюднює Бюро демократії, прав людини та праці Державного департаменту США. У звітах підкреслюється, що Закон «Про свободу совісті і релігійні організації» і Закон «Про державну реєстрацію юридичних і приватних осіб» містять суперечливі положення, які ускладнюють реєстрацію релігійних організацій [7].

Також на недоліки законодавства про свободу совісті і релігійні організації вказано у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» від 14 червня 2007 р. На цьому акцентується увага в розділі «Свобода совісті та віросповідання» аналітичної Доповіді уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 2011 р., в якій підкреслюється, що в якості недоліку законодавства «суд відзначив... недостатньо чітко прописані підстави для відмови релігійній організації у реєстрації статуту» [5].

Ще одним проблемним моментом законодавчих норм є той факт, що ч. 4 ст. 8 Закону передбачає, що повідомлення до державних органів про утворення релігійної громади не є обов'язковим, тобто релігійна громада може діяти легітимно без реєстрації. Проте на практиці для повноцінної діяльності релігійної організації для реалізації гарантованих державою прав – власності релігійних організацій (ст. 18 Закону); розповсюдження предметів релігійного призначення та релігійної літератури (ст. 22 Закону); ведення добродійної і культурно-освітньої діяльності (ст. 23 Закону); ведення міжнародної діяльності (ст. 24 Закону) та інших – необхідно мати статус юридичної особи, що передбачає власне реєстрацію статуту релігійної громади. «Реєстрація є необхідним етапом для групи віруючих, що бажають у будь-який спосіб публічно сповідувати свою віру» [2]. Тобто рано чи пізно для своєї повноцінної діяльності релігійні організації мають пройти процедуру реєстрації (набуття статусу юридичної особи), що надає останнім виступати рівноправним суб'єктом правовідносин при реалізації своїх законних прав. Тому в даній ситуації наведена правова норма потребує уточнення щодо правової діяльності релігійних громад, котрі діють без реєстрації статуту.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Безпосередньо у міжнародних документах подаються певні рекомендації щодо демократичних стандартів реєстраційної процедури релігійних організацій. Ці рекомендації зводяться до наступного: реєстрація не повинна мати обов'язкового характеру, тобто вона не повинна бути попередньою умовою для відправлення релігійних обрядів, а використовуватися тільки для набуття правосуб'єктності і отримання пов'язаних з цим пільг; процедура реєстрації має бути простою і швидкою і не повинна зумовлюватися численними формальними вимогами про кількість членів чи часу існування тої чи іншої релігійної групи; реєстрація не повинна зумовлюватися отриманням обґрунтування про сутність релігійних переконань, характером організаційної структури, складом духовенства; жодній релігійній групі не повинно бути дозволено приймати рішення про реєстрацію іншої релігійної групи [8].

Таким чином, основним завданням законодавця у сфері державної реєстрації є створення максимально простої, чіткої і прозорої процедури реалізації права на свободу віросповідання та світогляду. Для успішного вирішення цього питання необхідно законодавчо створити

зрозумілий процес реєстрації релігійних організацій, де має бути зазначено суб'єкт державної реєстрації, строки, у межах яких здійснюється процес реєстрації, перелік необхідних документів, а також передбачити винятки, коли орган, що здійснює реєстрацію, може зажадати додаткових супровідних документів.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»: від 15.05.2003 р. *ВВР України*. 2003. № 31–32. 263 с.
2. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації»: від 23.04.1991 р. *ВВР УРСР*. 1991. № 25. 283 с.
3. Левчук В. Нормативно-правове забезпечення діяльності релігійних організацій. *Релігія і закон: Проблеми правового врегулювання державно-церковних відносин*. Київ, 2002. С. 126–129.
4. Додіна Є.Є. Щодо регулювання реєстрації релігійних організацій. *Митна справа*. 2009. № 5 (65). С. 59–67.
5. Карпунчев В.П. Прогаolini в адміністративно-правовому регулюванні статусу релігійних об'єднань в Україні. *Наук. вісник Київськ. нац. ун-ту внутр. справ*. 2010. № 4. С. 26–35.
6. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р., № 1085/2010/ URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.02.2019).
7. Пристінський І.О. Щодо проблеми державного контролю та нагляду за діяльністю релігійних організацій. *Крим. юрид. вісник*. 2009. № 2 (6). С. 233–241.
8. Щодо основних питань державної реєстрації релігійних організацій. / URL: <https://www.religion.in.ua/main/daycomment/18863-procedura-reyestracij-religijnix-organizacij> (дата звернення: 20.02.2019).
9. Справа № 826/19978/16 «Київська митрополія проти Міністерства культури України». *Релігійно-інформаційна служба України*: веб-сайт. URL: https://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/jurisprudence/71365 (дата звернення 17.02.2019).