

РЕЄСТРАЦІЙНА ПРОЦЕДУРА ЩОДО СТАТУТІВ (ПОЛОЖЕНЬ) РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

REGISTRATION PROCEDURE FOR STATUTES (REGULATIONS) OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN UKRAINE

Віхляєв М.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Ужгородський національний університет

Статтю присвячено реєстраційній процедурі щодо статутів (положень) релігійних організацій в Україні. Визначено, що реєстраційна процедура щодо статутів і положень релігійних організацій – це офіційне засвідчення державою відповідності цих документів чинному законодавству, яке врегульовує діяльність релігійних організацій. Ця процедура не є державною реєстрацією самих релігійних організацій. Її обов'язковість, а також орган, який проводить реєстрацію – залежать від виду релігійної організації. Процедура може відбуватися або щодо первинної реєстрації статуту (положення), або щодо реєстрації нової редакції цього документа. Вона характеризується наявністю шести стадій, 3 з яких (подання документів, їхній розгляд та прийняття рішення) є обов'язковими.

З урахуванням дії нового Закону України «Про адміністративну процедуру», суб'єктам владних повноважень при прийнятті рішень про відмову в реєстрації статуту (положення) релігійної організації необхідно в мотивувальній частині рішення посылатися на докази та на конкретну норму закону, яку порушено в статуті (положенні) чи в діяльності релігійної організації.

Напрямами вдосконалення реєстраційної процедури щодо статутів і положень релігійних організацій є: приведення «Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього» у відповідність із законом щодо суб'єкта реєстраційної процедури; прийняття Порядку реєстрації статутів (положень) релігійних організацій; конкретизація підстав для звернення суб'єкта державної реєстрації за отриманням висновку від місцевої державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради або спеціаліста, а також питань, з яких слід отримати такий висновок; конкретизація підстав для відмови в реєстрації; запровадження порядку адміністративного оскарження рішень про відмову в реєстрації; внесення змін до ст. ст. 14 і 15 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо юрисдикції розгляду судами спорів про оскарження бездіяльності та рішень щодо реєстрації статутів (положень) релігійних організацій.

Ключові слова: відмова в реєстрації, документи, що подаються для реєстрації, реєстраційна процедура, реєстраційне провадження, релігійна громада, релігійна організація, статут релігійної організації.

The article is devoted to the registration procedure for the charters (regulations) of religious organizations in Ukraine. It was determined that the registration procedure for the charters and regulations of religious organizations is an official certification by the state of the compliance of these documents with the current legislation that regulates the activities of religious organizations. This procedure is not a state registration of the religious organizations. Its obligation, as well as the body that carries out registration, depend on the type of religious organization. The procedure can take place either in relation to the initial registration of the charter (regulations) or in relation to the registration of a new version of this document. It is characterized by the presence of six stages, 3 of which (submission of documents, their consideration and decision-making) are mandatory.

Taking into account the effect of the new Law of Ukraine "On Administrative Procedure", when making decisions on refusal to register the charter (regulations) of a religious organization, the subjects of authority must refer to the evidence and the specific rule of the law that was violated in the statute (regulations) in the motivational part of the decision) or in the activities of a religious organization.

The directions for improving the registration procedure regarding the statutes and regulations of religious organizations are: bringing the "Standard for the provision of administrative services for the registration of the charter (regulations) of a religious organization and amendments thereto" into compliance with the law regarding the subject of the registration procedure; adoption of the Procedure for registration of statutes (regulations) of religious organizations; specifying the grounds for the subject of state registration to request an opinion from the local state administration, the executive body of the local council or a specialist, as well as the issues on which such an opinion should be obtained; specification of grounds for refusal of registration; introduction of the procedure for administrative appeal of decisions on refusal of registration; amendments to Art. 14 and 15 of the Law of Ukraine "On Freedom of Conscience and Religious Organizations" regarding the jurisdiction of the courts to review disputes about appeals of inaction and decisions regarding the registration of charters (regulations) of religious organizations.

Key words: charter of a religious organization, documents submitted for registration, refusal of registration, registration procedure, registration proceedings, religious community, religious organization.

Актуальність проблеми. Виходячи зі світського характеру України як держави, свобода совісті та віросповідання в нашій державі має бути такою сферою, в якій втручання держави повинно бути мінімальним і дотримуватися принципу пропорційності. Разом з тим, якщо йдеться про певні об'єднання віруючих, то для визначення правосуб'єктності цих об'єднань у відносинах з державою та іншими організаціями і особами, необхідним є існування реєстраційної процедури. Як справедливо зазначає у своїй статті В. Кононець, основним завданням законодавця у сфері державної реєстрації є створення максимально простої, чіткої і прозорої процедури реалізації права на свободу віросповідання та світогляду [1, с. 28]. В цій сфері має панувати загальнодозвільний принцип, а перелік підстав для відмови в такій реєстрації повинен мати вичерпний і чіткий характер, відповідати вимогам правової визначеності. Саме задля наближення реєстраційної процедури у сфері створення та діяльності релігійних організацій до демократичних стандартів, існує

необхідність у ґрунтовному опрацюванні цього питання. Особливу увагу слід приділити такій особливій для релігійних організацій процедурі, як реєстрація статутів (положень) цих організацій.

Тому метою статті є визначити поняття та ознаки реєстраційної процедури щодо статутів і положень релігійних організацій, навести рекомендації щодо мотивувальної частини рішень про відмову в реєстрації статуту (положення) релігійної організації, запропонувати напрями вдосконалення цієї реєстраційної процедури.

Термін «релігійна організація» вжито у статті 35 Конституції України, яка гарантує кожному свободу релігійної діяльності [2]. Порядок здійснення права на свободу совісті в Україні визначається Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» (далі – Закон). Важливою ознакою цього Закону є те, що він визначає вичерпний перелік видів (організаційно-правових форм) релігійних організацій, на які поширюється його дія. Так, згідно з ч. 2 ст. 7 цього Закону, релігійними організаціями в Україні є релігійні гро-

мади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій [3]. Закріплення в Законі доволі широкого переліку видів релігійних організацій спрямоване на задоволення максимального кола потреб віруючих у здійсненні ними релігійної діяльності.

Нормативне визначення релігійної організації можливо знайти в п. 3.8.5 Державного класифікатора України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання», затвердженого наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97, де зазначено, що релігійна організація – це організація, яка утворюється з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діє відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирає, призначає та замінює персонал згідно із своїми статутами (положеннями) [4]. Державна реєстрація релігійної організації, за визначенням, наведеним у статті М. Слободянюк, – це офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення релігійної організації, засвідчення факту наявності відповідного статусу, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу релігійної організації [5, с. 142].

Статут (положення) релігійної організації згаданий в Законі багаторазово як документ, що визначає порядок обрання, призначення і заміни персоналу (ч. 1 ст. 7), порядок прийняття та виключення членів релігійної громади (ч. 2 ст. 8), закріплює вид, віросповідну належність, місцезнаходження релігійної організації, її місце в організаційній структурі релігійного об'єднання, майновий стан, визначає її права на заснування підприємств, засобів масової інформації, інших релігійних організацій, створення навчальних закладів, а також передбачає порядок внесення змін і доповнень до цього документа і порядок вирішення питань в разі припинення діяльності релігійної організації (ч. 3 ст. 12) [3].

Законом, а саме нормами ст. 14, передбачено процедуру реєстрації цих статутів (положень). Тут варто розмежовувати процедуру реєстрації статуту (положення) релігійної організації та процедуру реєстрації самої релігійної організації як юридичної особи. Перша врегульована вже наведеним вище Законом, а друга – Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». На «подвійному» характері державної реєстрації у своїй статті наголошує також і О. Мельничук, зазначаючи, що з одного боку, вона може бути перешкодою для створення релігійної організації, ускладнюючи та подовжуючи процедуру такого створення, а з іншого боку, вона може бути додатковою гарантією створення саме релігійної організації для досягнення мети, закріпленої законодавством (задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру), зменшуючи при цьому ризик створення «фейкових» релігійних організацій та можливих зловживань правом [6, с. 91].

На думку автора, подвійний характер реєстраційної процедури пов'язаний із тим, що не кожна релігійна організація повинна повідомляти про своє створення державні органи. Так, відповідно до ч. 9 ст. 8 Закону, повідомлення державних органів про утворення *релігійної громади* не є обов'язковим [3]. При цьому, релігійна громада може, наприклад, зареєструвати свій статут, однак не бути зареєстрованою як юридична особа. На користь цієї тези наведемо твердження Є. Додіної, яка вважає, що релігійна громада є персоніфікованим суб'єктом права з моменту її створення [7, с. 176].

Аналіз положень ст. 14 Закону дозволяє дійти висновку, що державна реєстрація статутів (положень) релігійних організацій є адміністративною процедурою, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами:

1) для релігійних громад цими органами є обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а в Автономній Республіці Крим – Рада міністрів Автономної Республіки Крим;

2) для релігійних управлінь і центрів, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів цим органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії [3]. За змістом п. 1 Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 812 [8], саме ця служба реалізує державну політику у сфері релігії.

В той же час, у чинному Стандарті надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього, затвердженому наказом Міністерства культури України від 18.04.2012 № 366, зазначається, що адміністративним органом, який надає цю послугу, є Міністерство культури України [9], отже, цей підзаконний нормативно-правовий акт потребує приведення його у відповідність із Законом.

Порівняння змісту ст. 14 наведеного вище Закону і ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» приводить до висновку про те, що суб'єкт державної реєстрації статуту (положення) релігійної організації і суб'єкт державної реєстрації самої релігійної організації як юридичної особи – збігаються, що робить перспективною можливість об'єднання двох реєстраційних процедур в одну.

Встановлено, що досліджувана реєстраційна процедура може відбутися щодо:

1) первинної реєстрації статуту (положення) релігійної організації;

2) реєстрації нової редакції статуту (положення) релігійної організації.

Суб'єктами ініціювання цих реєстраційних процедур є:

1) у разі первинної реєстрації:

– засновники релігійної організації (для релігійної громади – не менше 10 повнолітніх громадян);

– уповноважені представники загальних зборів, установчого з'їзду чи конференції засновників (для управління чи центру, який представляє релігійне об'єднання);

– керівник релігійного управління чи центру, який засновує монастир, релігійне братство, місіонерське товариство (місію) чи духовний навчальний заклад (для чотирьох перелічених видів релігійних організацій);

2) у разі реєстрації нової редакції статуту (положення) – сама релігійна організація в особі свого керівника чи представника (уповноваженої особи).

Досліджуючи реєстраційні провадження, О. Болгар зазначає, що реєстрація, як одна з адміністративних процедур, включає в себе кілька стадій, що послідовно змінюють одна одну. Особливість полягає в тому, що стадії плавно змінюються і в деяких процедурах між ними немає чітких меж [10, с. 253]. Реєстраційна процедура у сфері статутів (положень) релігійних організацій характеризується наявністю у ній декількох стадій, зокрема:

1) подання документів для державної реєстрації статуту (положення) чи нової редакції цих документів;

2) усунення недоліків поданих документів в разі наявності таких недоліків, або повернення документів в разі неусунення таких недоліків;

3) розгляд заяви і статуту (положення) релігійної організації у місячний строк;

4) отримання висновку місцевої державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради або спеціаліста у тримісячний строк;

5) прийняття рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації статуту (положення);

6) оскарження прийнятого рішення.

При цьому, стадії 2, 4 і 6 є факультативними, а стадії 1, 3 і 5 – обов'язковими.

Слід відзначити відсутність підзаконного нормативно-правового акта, який би з більшим ступенем деталізації і конкретики (порівняно із Законом) врегулював би питання реєстраційної процедури в досліджуваній сфері.

Документи, що подаються для проведення реєстраційної процедури в цій сфері, слід поділити на три основні категорії:

1) статут чи положення чи нову його редакцію, що необхідно зареєструвати;

2) документ, який підтверджує утворення релігійної організації (а за необхідності – також підлеглість цієї організації іншій чи склад релігійного об'єднання) та затвердження її статуту (положення) чи підтверджує волевиявлення на внесення змін до цього документа;

3) документ, який підтверджує правовий зв'язок релігійної організації з об'єктом нерухомого майна, за яким необхідно зареєструвати її місцезнаходження.

Як бачимо, розгляд заяви може відбуватися за спрощеною (тривалістю до одного місяця) чи ускладненою (тривалістю до трьох місяців) процедурою, залежно від того, чи буде отримуватися під час такої процедури висновок органу влади, місцевого самоврядування чи спеціаліста, чи не буде. При цьому Закон, на жаль, не конкретизує, в яких саме випадках необхідним є отримання такого висновку, а також з яких саме питань отримується такий висновок, чим створює фактично необмежену дискрецію в цьому питанні.

Що стосується підстав для відмови у проведенні державної реєстрації, то вони виражені досить абстрактно, а саме – в ч. 1 ст. 15 Закону вказано, що у реєстрації статуту (положення) релігійної організації може бути відмовлено, якщо її статут (положення) або діяльність суперечать чинному законодавству [3].

Разом з тим, із набранням чинності новим Законом України «Про адміністративну процедуру» були встановлені загальні обов'язкові вимоги до змісту мотивувальної частини адміністративного акта. Так, в нормі ч. 2 ст. 72 Закону України «Про адміністративну процедуру» вказано, що у мотивувальній частині адміністративного акта, зокрема, зазначаються: дата подання заяви та стислий зміст вимоги, що в ній міститься (у разі прийняття акта за заявою особи); фактичні обставини справи; зміст документів та відомості, враховані під час розгляду справи; посилання на докази або інші матеріали справи, на яких ґрунтуються висновки адміністративного органу; детальна правова оцінка обставин, виявлених адміністративним органом, та чітке зазначення висновків, зроблених на підставі такої правової оцінки виявлених обставин [11].

Отже в мотивувальній частині рішення суб'єкта владних повноважень, який відмовляє в проведенні державної реєстрації статуту (положення) релігійної організації, мають бути вказані докази, на підставі яких цей суб'єкт дійшов висновку про невідповідність статуту, положення чи діяльності релігійної організації чинному законодавству, із посиланням на конкретну норму такого законодавства.

Правове регулювання стадії оскарження відмови в реєстрації статуту чи положення релігійної організації, а також бездіяльності, яка полягає у порушенні визначеного Законом строку розгляду документів, – теж є недо-

статнім. По-перше, в Законі не передбачена можливість адміністративного оскарження такого рішення, а вказано, що воно може бути оскаржено лише до суду. Хоча задля оперативного відновлення порушених прав заявників, таку процедуру доцільно було б передбачити, визначивши органом, який розглядає скарги, Міністерство культури та інформаційної політики України або створивши у Державній службі України з етнополітики та свободи совісті комісію з розгляду скарг.

По-друге, положення ст. ст. 14, 15 Закону передбачають можливість оскарження бездіяльності або рішень «в суд у порядку, передбаченому цивільним процесуальним законодавством України» [3], хоча вочевидь йдеться про публічно-правовий спір між особою і суб'єктом владних повноважень з приводу реалізації ним владних управлінських функцій, який підлягає вирішенню адміністративними судами. Це є очевидним недоліком законодавчої техніки, пов'язаним з тим, що Закон приймався у 1991 році, задовго до появи інституту адміністративного судочинства в Україні. Цей недолік потребує виправлення задля унеможливлення юрисдикційних конфліктів.

Висновки і рекомендації. Визначено, що реєстраційна процедура щодо статутів і положень релігійних організацій – це офіційне засвідчення державою відповідності цих документів чинному законодавству, яке врегульовує діяльність релігійних організацій. Ця процедура не є державною реєстрацією самих релігійних організацій. Її обов'язковість, а також орган, який проводить реєстрацію – залежать від виду релігійної організації. Процедура може відбуватися або щодо первинної реєстрації статуту (положення), або щодо реєстрації нової редакції цього документа. Вона характеризується наявністю шести стадій, 3 з яких (подання документів, їхній розгляд та прийняття рішення) є обов'язковими.

З урахуванням дії нового Закону України «Про адміністративну процедуру», суб'єктам владних повноважень при прийнятті рішень про відмову в реєстрації статуту (положення) релігійної організації необхідно в мотивувальній частині рішення посилалися на докази та на конкретну норму закону, яку порушено в статуті (положенні) чи в діяльності релігійної організації.

Напрямами вдосконалення реєстраційної процедури щодо статутів і положень релігійних організацій є: введення «Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього» у відповідність із законом щодо суб'єкта реєстраційної процедури; прийняття Порядку реєстрації статутів (положень) релігійних організацій; конкретизація підстав для звернення суб'єкта державної реєстрації за отриманням висновку від місцевої державної адміністрації, виконавчого органу місцевої ради або спеціаліста, а також питань, з яких слід отримати такий висновок; конкретизація підстав для відмови в реєстрації; запровадження порядку адміністративного оскарження рішень про відмову в реєстрації; внесення змін до ст.ст. 14 і 15 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо юрисдикції розгляду судами спорів про оскарження бездіяльності та рішень щодо реєстрації статутів (положень) релігійних організацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кононець В.П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації релігійних організацій. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 23–29. URL: <https://legalposition.umfs.in.ua/archive/2019/1/4.pdf>.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 року № 987-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>.
4. Державний класифікатор України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання», затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 травня 2004 року № 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/file/text/88/f153165n44.pdf>.
5. Слободянюк М.А. Релігійні організації як суб'єкти адміністративного права. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2023. № 1 (79). С. 138–143. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2023/22.pdf.

6. Мельничук О.П. Порядок створення релігійних організацій: адміністративно-правовий аспект. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. № 6. Том 30 (69). URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/19.pdf.
7. Додіна Є.Є. Створення і реєстрація релігійних організацій в Україні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2009. Том 8. С. 171–177. URL: <http://www.naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom8/21.pdf>.
8. Про затвердження Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті та внесення змін до Положення про Міністерство культури України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 812. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-%D0%BF#Text>.
9. Про затвердження Стандарту надання адміністративної послуги з реєстрації статуту (положення) релігійної організації та змін до нього: наказ Міністерства культури України від 18 квітня 2012 року № 366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1415-12#Text>.
10. Болгар О.В. Процесуально-правові засади реєстраційного провадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 249–253. URL: http://lsey.org.ua/1_2023/59.pdf.
11. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n539>.