

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проекту Закону України
«Про заборону Московського патріархату на території України»

Картка проекту

Ініціатор проекту Закону: народний депутат України Савчук О.В.	Мета проекту – захист національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України, запобігання колабораціонізму, припинення розпалювання міжрелігійної ворожнечі та дестабілізації релігійного середовища в Україні	Проект Закону (реєстр. № 7204 від 22.03.2022) опрацьовується в комітеті
--	--	---

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами проведення антикорупційної експертизи Національне агентство ідентифікувало у проекті Закону корупціогенні фактори, зокрема: неузгодженість положень проекту Закону із нормами Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»; відсутність чітких процедур реалізації положень проекту Закону.

Опис виявлених корупціогенних факторів

1. Невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним зобов'язанням України

1.1. Відповідно до ч. 1 ст. 1 проекту Закону на території України забороняється діяльність Московського патріархату – Російської православної церкви та релігійних організацій, які є частиною Російської православної церкви, в тому числі Української православної церкви.

У ст. 9 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що кожен має право на свободу думки, совісті та релігії.

У ст. 35 Конституції України зазначено, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави.

Згідно з нормою ч. 5 ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (далі – Закон) усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається.

Отже, право на свободу світогляду і віросповідання є гарантованим державою і може бути лише обмежене у виняткових випадках.

У ст. 16 Закону визначено, що діяльність релігійної організації може бути припинено у зв'язку з її реорганізацією (поділом, злиттям, приєднанням) або

ліквідацією. Реорганізація або ліквідація релігійної організації здійснюється відповідно до її власних настанов. У разі порушення релігійною організацією, що є юридичною особою, положень цього Закону та інших законодавчих актів України її діяльність може бути припинено також за рішенням суду.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Релігійні об'єднання представляються своїми центрами (управліннями).

Отже, Церква як об'єднання, а також й інші релігійні організації можуть бути припинені. При цьому законодавство не визначає такого правового механізму, як «заборона діяльності».

Рекомендації НАЗК:

визначити зміст поняття «заборона діяльності» релігійних організацій (об'єднань) та правовий механізм її здійснення.

1.2. У ч. 2 ст. 1 проекту Закону визначено, що «найвищі органи церковної влади та управління Російської православної церкви та релігійних організацій, які є частиною Російської православної церкви, в тому числі Української православної церкви, припиняють свою діяльність з дня ухвалення цього закону».

Однак у ч. 5 ст. 94 Конституції України визначено, що закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Офіційному оприлюдненню закону передують досить тривалі в часі правові процедури підписання Головою Верховної Ради України, Президентом України, можливого повторного розгляду парламентом та ін.

Відповідно до п. 1 Прикінцевих положень проекту Закону «цей Закон набирає чинності з дня, наступного після опублікування».

Отже, проектом Закону необґрунтовано пропонується уможливити регулювання правовідносин відповідно до закону, який ще не набрав чинності.

Така пропозиція не узгоджується з чинними нормами законодавства, зумовить зловживання та спірні правовідносини.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до ч. 2 ст. 1 проекту Закону для узгодження пропонованого положення із нормами чинного законодавства.

2. Неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб:

2.1. У ч. 3 ст. 1 проекту Закону визначено, що вся церковна власність найвищих органів церковної влади та управління Російської православної церкви

в Україні та релігійних організацій, які є частиною Російської православної церкви в Україні, в тому числі Київської митрополії Української православної церкви, синодальних установ, управління єпархій, упродовж 48 годин з дня набрання чинності цим законом інвентаризується і націоналізується у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У п. 2 Прикінцевих положень проекту Закону Кабінету Міністрів України доручено у п'ятиденний строк, з дня набрання чинності цим Законом, забезпечити прийняття нормативно-правових актів, передбачених цим Законом.

Таким чином, строк у 48 годин, запропонований проектом Закону для інвентаризації та націоналізації церковної власності з дня набрання чинності Законом, не узгоджується із встановленим строком для прийняття нормативно-правових актів, які визначають порядок інвентаризації та націоналізації церковної власності.

Зазначена неузгодженість може зумовити вчинення передбачених проектом Закону інвентаризації та націоналізації церковної власності за відсутності правового регулювання і спричинити зловживання та спірні правовідносини під час реалізації запропонованих процедур.

Рекомендації НАЗК:

узгодити положення ч. 3 ст. 1 та п. 2 Прикінцевих положень проекту Закону.

2.2. У ч. 1 ст. 2 проекту Закону встановлено, що «релігійні громади, монастирі і духовні навчальні заклади Московського патріархату можуть змінити свою підлеглість впродовж 14 днів з дня набрання чинності цим законом відповідно до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Насамперед зауважимо, що відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону релігійними організаціями в Україні є не лише ті, що зазначені у ч. 1 ст. 2 проекту Закону. Зазначене положення проекту Закону не враховує управління і центри, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), а також об'єднання. Релігійні об'єднання представляються своїми центрами (управліннями). Таким чином, запропоноване регулювання необґрунтовано обмежує права таких релігійних організацій, визначені Законом.

Для зміни підлеглості релігійним організаціям необхідно реалізувати своє право на реєстрацію статуту (положення), визначене у ст. 14 Закону. Згідно з нормами цієї статті Закону орган, який здійснює реєстрацію, в місячний термін розглядає заяву, статут (положення) релігійної організації, приймає відповідне рішення і не пізніше як у десятиденний термін письмово повідомляє про нього заявникам. У необхідних випадках орган, який здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій, може зажадати висновок місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, а також спеціалістів. У цьому разі рішення про реєстрацію статутів (положень) релігійних організацій приймається у тримісячний термін.

Крім того, завершенням процедури зміни підлеглості є державна реєстрація змін до установчих документів релігійної організації та внесення відповідних змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань».

Отже, передбачений у ч. 1 ст. 2 проекту Закону строк у 14 днів для зміни підлеглості релігійної організації є недостатнім та не узгоджується із строками, визначеними у ст. 14 Закону.

Проект Закону визначає правові наслідки незастосування зазначеними у ч. 1 ст. 2 проекту Закону релігійними організаціями положення щодо зміни підлеглості. Так, у ст. 3 проекту Закону встановлено, що діяльність релігійних громад, монастирів і духовних навчальних закладів Московського патріархату, які не змінили свою підлеглість упродовж 14 днів з дня набрання чинності цим Законом, припиняється. Майно цих громад, монастирів і духовних навчальних закладів вилучається на користь місцевої громади, а угоди про користування майном та землею, що перебуває на балансі державного, комунального чи приватного власника, розриваються.

Порядок вилучення такого майна у проекті Закону не визначається, що в комплексі із недостатністю встановленого строку для зміни підлеглості релігійної організації гарантовано призведе до вилучення майна релігійних організацій без правових підстав, а надалі — до корупційних та інших правопорушень, негативних наслідків.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до проекту Закону, якими визначити належні правові механізми зміни підлеглості релігійних організацій Московського патріархата з урахуванням строків необхідних для цієї процедури;

визначити на законодавчому рівні чіткий порядок вилучення майна релігійних організацій, які не змінили підлеглість.

2.3. У ч. 3 ст. 4 проекту Закону зазначено, що самовільно захоплені ділянки та приміщення, збудовані без належних дозволів, вилучаються на користь держави і передаються національним церковним установам.

Використане поняття «національні церковні установи» не міститься у проекті Закону. Окрім цього, у чинному законодавстві таке поняття також відсутнє.

Зважаючи на ту обставину, що зазначене поняття використане в положенні проекту Закону, яким регулюватимуться правовідносини, пов'язані з майном, така невизначеність може зумовити зловживання.

Крім того, проектом Закону не визначено порядку запропонованого вилучення та передачі таких об'єктів.

Відсутність чітко визначених механізмів запропонованих процедур зумовить зловживання під час їх реалізації та спірні правовідносини.

Рекомендації НАЗК:

внести зміни до проєкту Закону, якими визначити правовий механізм реалізації положення ч. 3 ст. 4 законопроекту.

Висновок:

проєкт Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

**В.о. Голови Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Артем СИТНИК