



6к. 201

**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**

вул. Городецького, 13, м. Київ, 01001
Тел.: +380 44 278-37-23, факс: +380 44 271-17-83
E-mail: themis@minjust.gov.ua
http://www.minjust.gov.ua
Код ЄДРПОУ 00015622

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань культури і духовності
Княжицькому М.Л.**

29.01.2015 № 2210-0-1-14/71
На № 04-22/3-574(229185)зг 17.12.2014

Шановний Миколо Леонідовичу!

Відповідно до Вашого листа Міністерством юстиції опрацьовано внесені на розгляд Верховної Ради України проекти законів України "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах)" (реєстр. № 1153 від 02 грудня 2014 року, внесений народним депутатом України Мірошниченком Ю.Р.), "Про внесення змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" щодо назв релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться за межами України" (реєстр. № 1244 від 04 грудня 2014 року, внесений народним депутатом України Бубликом Ю.В. та іншими), "Про особливості святкування Рош Ха-Шана в м. Умань Черкаської області" (реєстр. № 1372 від 10 грудня 2014 року, внесений народним депутатом Яценком А.В.) та проект Постанови Верховної Ради України "Про право власності та право користування релігійних організацій на майно" (реєстр. № 1436 від 11 грудня 2014 року, внесений народним депутатом України Новинським В.В.) і повідомляється таке.

Щодо проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законів України" (щодо запровадження інституту священнослужителів (капеланів) у військових, правоохоронних органах)" (реєстр. № 1153 від 02 грудня 2014 року)

1. Як вбачається з пояснювальної записки до проекту Закону, проблема, на розв'язання якої він спрямований, полягає в тому, що з огляду на характер виконуваної служби чисельна категорія осіб, серед яких військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, працівники правоохоронних органів, обмежується в можливості задоволення своїх релігійних потреб. Передусім це обумовлено особливим режимом проходження військової служби, яка в більшості випадків пов'язана з неможливістю військовослужбовців (а інколи і членів їх родин) залишатися

06.02.2015 16:22
25553

військові частини (підрозділи) та безперешкодно відвідувати культові споруди, брати участь у релігійних обрядах, сповідуватись.

У зв'язку з цим проектом Закону пропонується запровадити інститут військових священнослужителів (капеланів), які здійснюватимуть душпастирську опіку на добровільних засадах, у Збройних Силах України, Державній прикордонній службі України, а також пропонується врегулювати організацію, координацію та здійснення душпастирської опіки, порядок взаємодії між відповідними державними органами та релігійними організаціями.

Проаналізувавши зміст положень проекту Закону, вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

Право кожного на свободу світогляду та віросповідання в Україні гарантоване Конституцією України та Законом України "Про свободу совісті та релігійні організації" (далі – Закон), що повністю відповідає статті 18 Загальної декларації прав людини, статті 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статті 18 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Так, згідно з частинами першою – третьою статті 35 Конституції України 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, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Що стосується задоволення релігійних потреб військовослужбовців у службовий час, слід зазначити, що згідно з частиною третьою статті 21 Закону командування військових частин надає можливість військовослужбовцям брати участь у богослужіннях і виконанні релігійних обрядів.

Така ж за змістом норма передбачена частиною першою статті 6 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей".

Богослужіння та релігійні обряди в лікарнях, госпіталах, будинках для престарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання проводяться на прохання громадян, які перебувають в них, або за ініціативою релігійних організацій. Адміністрація зазначених установ сприяє цьому, бере участь у визначенні часу та інших умов проведення богослужіння, обряду або церемонії (частина четверта статті 21 Закону).

Проте при наданні можливості військовослужбовцям брати участь у зазначених релігійних заходах слід дотримуватись положень частини третьої статті 35 Конституції України та частини другої статті 5 Закону, згідно з

якими церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, і жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова.

Аналогічна норма міститься в частині третій статті 2 Закону України "Про військовий обов'язок і військову службу", якою передбачено, що військова служба в Україні організується з дотриманням конституційної вимоги про відокремлення церкви і релігійних організацій від держави.

Частинами третьою – шостою статті 5 Закону також встановлено, що держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій, *сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями, бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству. Держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії. 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. Релігійні організації не виконують державних функцій.*

Це означає, що держава є нейтральною до релігій і не може виявляти жодній із них своєї прихильності. Свою активну діяльність щодо релігійних організацій держава обмежує лише реєстрацією їх статутів (положень).

Незважаючи на це, згідно зі змінами, що вносяться до законів України "Про свободу совісті та релігійні організації" та "Про військовий обов'язок і військову службу", зберігається конституційний припис щодо відокремлення церкви і релігійних організацій від держави, проте запроваджується "принцип співпраці держави і церкви (релігійних організацій) у питаннях забезпечення свободи світогляду і віросповідання", що, на нашу думку, є суперечливим.

Враховуючи зазначене, вважаємо, що чинним законодавством України в достатній мірі створені умови для реалізації військовослужбовцями Збройних Сил та інших військових формувань права на свободу віросповідання.

2. Крім того, щодо передбачених проектом Закону змін до Закону України "Про Державну прикордонну службу України", згідно з якими організація, координація та здійснення душпастирської опіки регулюється відповідними нормативно-правовими актами, розробленими за участі міжконфесійного консультативно-дорадчого органу у справах душпастирської опіки при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, та затвердженими центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону (абзац шостий пункту 8 розділу I проекту Закону) слід зауважити таке.

Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" (далі – Закон) є базовим Законом, що визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Відповідно до частини першої статті 1 цього Закону систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади.

Закон визначає, що міністерство є органом, що, передусім, *забезпечує формування* та реалізує державну політику у відповідній сфері, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту (частина друга статті 1, частина перша статті 6, стаття 7, стаття 15), інші ж центральні органи виконавчої влади таких повноважень не мають, а виконують виключно окремі функції з *реалізації* державної політики; їх основними завданнями є, зокрема, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності, внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; ці органи у межах своїх повноважень видають накази організаційно – розпорядчого характеру (частина друга статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

При цьому, слід звернути увагу, що утворення, реорганізація та ліквідація за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади Конституцією України віднесені до повноважень Кабінету Міністрів України (пункт 9¹ статті 116).

Повноваження Кабінету Міністрів України утворювати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади з об'єктивних причин не зводиться лише до правової фіксації факту утворення конкретного органу. Одночасно визначаються його власна назва, завдання і функції, конкретизуються повноваження, вирішуються питання структурно-організаційного характеру, зокрема затверджується положення про нього (частина третя статті 3 Закону України).

Виходячи із зазначених положень Конституції України та Закону, іншими законодавчими актами мають визначатися всі повноваження центральних органів виконавчої влади у відповідних сферах державної політики, систематизовані за видом функції державного управління, які, в подальшому, покладаються Кабінетом Міністрів України на той чи інший центральний орган виконавчої влади.

Так, центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (шляхом нормативно-правового регулювання), у законодавчих актах слід визначати як *"центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ..."*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики

– як "центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері".

Запропонований підхід, з одного боку, забезпечує дотримання конституційних положень щодо визначення повноважень органів державної влади законом, а з іншого – можливість безперешкодної реалізації Кабінетом Міністрів України свого дискреційного повноваження щодо побудови ефективної системи центральних органів виконавчої влади.

Також зауважуємо, що згідно з частинами першою, шостою-восьмою статті 22 Закону для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади *можуть утворюватись* постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Рішення про утворення чи ліквідацію таких органів приймає керівник центрального органу виконавчої влади, затверджуючи при цьому їх кількісний та персональний склад і положення про них.

Водночас, визначення законодавчим актом статусу міжконфесійного консультативно-дорадчого органу у справах душпастирської опіки при центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, є втручанням у дискреційні повноваження керівника центрального органу виконавчої влади.

Зазначене зауваження стосується також і абзацу шостого підпункту 2 пункту 2 та абзацу шостого пункту 5 розділу 1 проекту Закону, якими передбачено, що організація, координація та здійснення душпастирської опіки військовослужбовців та резервістів регулюється відповідними нормативно-правовими актами, розробленими за участі міжконфесійного консультативно-дорадчого органу у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України та затвердженими Міністерством оборони України; організація, координація та здійснення душпастирської опіки військовослужбовців внутрішніх військ регулюється відповідними нормативно-правовими актами, розробленими за участі міжконфесійного консультативно-дорадчого органу у справах душпастирської опіки при Міністерстві внутрішніх справ України та затвердженими Міністерством внутрішніх справ України.

3. Окремо звертаємо увагу на те, що проектом Закону пропонуються зміни до Закону України "Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України", який втратив чинність згідно з Законом України "Про Національну гвардію України".

4. З метою забезпечення належної реалізації статті 57 Конституції України (щодо необхідності доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки громадян, як умови набрання чинності законами), керуючись усталеною практикою законотворення, пункт 1 розділу II "Прикінцеві положення" проекту Закону слід викласти у такій редакції: "1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування".

Щодо проекту Закону України "Про особливості святкування Рош Ха-Шана в м. Умань Черкаської області" (реєстр. № 1372 від 10 грудня 2014 року)

1. Статтями 4, 5 та 6 проекту Закону передбачається, що органом управління спеціальної території паломництва є, зокрема, комунальне підприємство, як орган господарського розвитку спеціальної території паломництва, що утворюється при органах місцевого самоврядування.

До повноважень органу місцевого самоврядування у сфері організації перебування паломників на спеціальній території паломництва належить, зокрема, прийняття рішення про створення комунального підприємства Уманської міської ради. З метою облаштування спеціальної території паломництва при Уманській міській раді *утворюється* комунальне підприємство.

У зв'язку з цим слід зазначити, що відповідно до статті 17 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання, зокрема, як прийняття рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (пункт 30 частини першої статті 26 Закону).

Враховуючи наведене, вказані положення проекту Закону потребують перегляду з урахуванням Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

2. Проектом Закону пропонується віднести до:

повноважень органу місцевого самоврядування у сфері організації перебування паломників на спеціальній території паломництва, зокрема, прийняття рішення про створення комунального підприємства Уманської міської ради, а також прийняття рішення про надання в користування цьому комунальному підприємству земельних ділянок, об'єктів інфраструктури, розташованих на спеціальній території паломництва та природних ресурсів місцевого значення, що є у комунальній власності (абзаци другий і третій частини другої статті 5);

повноважень комунального підприємства Уманської міської ради укладання у межах повноважень, наданих органами місцевого самоврядування, договорів із суб'єктами підприємницької діяльності про надання в оренду земельних ділянок, використання природних ресурсів місцевого значення та об'єктів інфраструктури на спеціальній території паломництва (абзац дев'ятий частини другої статті 6).

У зв'язку із запропонованим зазначаємо, що згідно із частиною першою статті 3 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) земельні відносини регулюються Конституцією України, цим Кодексом, а також прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами.

Відповідно до пункту "а" частини другої статті 92 ЗКУ підприємства, установи та організації, що належать до державної та комунальної власності, набувають права постійного користування земельною ділянкою із земель державної та комунальної власності.

При цьому ЗКУ, іншими законодавчими актами у сфері регулювання земельних відносин не передбачено права суб'єктів, які використовують земельні ділянки на праві постійного користування, передавати такі ділянки у користування (в тому числі в оренду) іншим особам.

Згідно з частиною першою статті 124 ЗКУ передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 цього Кодексу, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки.

Також частинами другою і третьою статті 4 Закону України "Про оренду землі" встановлено, що орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, є сільські, селищні, міські ради в межах повноважень, визначених законом. Орендодавцями земельних ділянок, що перебувають у спільній власності територіальних громад, є районні, обласні ради та Верховна Рада Автономної Республіки Крим у межах повноважень, визначених законом.

Крім того, слід зазначити, що відповідно до пункту 36 частини першої статті 26, пункту 22 частини першої статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, районної, обласної ради вирішуються відповідно до закону питання про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу.

Також згідно із пунктом "г" частини першої статті 15 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції, зокрема, видають (переоформлюють, видають дублікати, анулюють) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом.

Відповідні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері використання природних ресурсів, в тому числі в частині надання дозволів на користування різними видами природних ресурсів у порядку спеціального використання визначені у ряді спеціальних законодавчих актів, зокрема у

Кодексі України про надра, Водному кодексі України, законах України "Про рослинний світ", "Про тваринний світ" та інших.

З огляду на викладене положення частини другої статті 5, частини другої статті 6 проекту Закону суперечать положенням Земельного кодексу України, законам України "Про оренду землі", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про охорону навколишнього природного середовища".

3. Проектом Закону пропонується покласти низку повноважень на органи місцевого самоврядування (орган місцевого самоврядування м. Умань), зокрема визначення меж спеціальної території паломництва, здійснення управління цією територією, розроблення та затвердження форми перепусток для паломників (статті 3, 4, 5 проекту Закону).

З метою уникнення виникнення компетенційних спорів пропонуємо конкретизувати про які органи місцевого самоврядування йдеться, враховуючи, що відповідно до частин третьої та четвертої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

4. До статті 3 проекту Закону у частині визначення конкретних назв вулиць м. Умань зазначаємо, що згідно з пунктом 41 частини першої статті 26 та пунктом 1 статті 37 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" *виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради* приймаються рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо підготовки і внесення *на розгляд ради* питань щодо *найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту.*

5. Частина перша, абзац п'ятий частини другої статті 5 проекту Закону, якими пропонується встановити, що орган місцевого самоврядування в м. Умань здійснює свої повноваження відповідно до *законодавства України* з урахуванням особливостей, визначених цим Законом, орган місцевого самоврядування затверджує відповідно до вимог діючого *законодавства* Положення про порядок видачі перепусток для паломників, потребують доопрацювання з урахуванням приписів частини другої статті 19 Конституції України та частини третьої статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", якими встановлено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені *Конституцією і законами України*, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України.

6. Вважаємо за необхідне узгодити назву та зміст статті 7 проекту Закону у частині вживання слів "в'їзд до спеціальної території паломництва" та "Перетинання паломниками меж спеціальної території паломництва".

7. Згідно зі статтею 7, частиною першою статті 8 проекту Закону перетинання паломниками меж спеціальної території паломництва здійснюється в *контрольно-пропускних пунктах* в м. Умань Черкаської області після пред'явлення відповідних документів; оформлення перепустки здійснюється в спеціально обладнаних *пунктах видачі перепустки*.

Водночас зауважуємо, що проектом Закону не визначено статус таких пунктів, умови видачі перепусток та підстави відмови у їх видачі.

8. З метою забезпечення належної реалізації статті 57 Конституції України (щодо необхідності доведення до відома населення законів та інших нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки громадян, як умови набрання чинності законами), керуючись ustalеною практикою законотворення, пункт 1 розділу "Прикінцеві положення" проекту Закону слід викласти у такій редакції: "1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування".

Щодо проекту Постанови Верховної Ради України "Про право власності та право користування релігійних організацій на майно" (реєстр. № 1436 від 11 грудня 2014 року)

Проектом *Постанови Верховної Ради України* пропонується визначити правовий режим власності релігійних організацій.

Проте, відповідно до пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України правовий режим власності визначається *виключно законами України*.

Також слід відмітити, що предмет правового регулювання проекту *Постанови Верховної Ради України* відсутній з огляду на те, що відносини, пов'язані з захистом права власності релігійних організацій, вже врегульовані законодавчими актами України, насамперед, Конституцією України, Цивільним кодексом України та Законом України "Про свободу совісті та релігійні організації" та не потребують додаткового врегулювання.

Крім того, аналіз положень проекту *Постанови Верховної Ради України* свідчить про наявність декларативних норм, що не несуть додаткового нормативного навантаження.

Так, пунктами 1, 4 проекту *Постанови Верховної Ради України* передбачається, що право власності релігійних організацій на майно, набуто законним шляхом відповідно до чинного законодавства України є непорушним. Жодна релігійна організація, незалежно від культу, віросповідання, напрямку, течії або толку не може бути незаконно позбавлена майна, яке їй належить на праві приватної власності.

Забороняється *без згоди релігійних організацій або відповідного рішення суду*, що набрало законної сили:

а) вилучати майно релігійних організацій, що належить їм на праві власності або користування, для будь-яких потреб, в тому числі для потреб держави;

б) передавати без згоди релігійних організацій майно релігійних організацій, що знаходиться в їх користуванні, в користування іншим релігійним організаціям, третім особам;

в) позбавляти права користування майном релігійні організації з підстав їх належності, культу, віросповідання, напрямку, течії або толку, а також інших підстав, не передбачених Законами України.

Водночас відповідно до статті 321 Цивільного кодексу України (далі – Кодекс) право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні.

Особа може бути позбавлена права власності або обмежена у його здійсненні лише у випадках і в порядку, встановлених законом.

Так, зокрема, примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього та повного відшкодування їх вартості, крім випадків, встановлених частиною другою статті 353 цього Кодексу.

При цьому право власності на житловий будинок, інші будівлі, споруди, багаторічні насадження може бути припинене за згодою власника у разі викупу земельної ділянки, на якій вони розміщені, для суспільних потреб чи за рішенням суду в разі її примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності з обов'язковим попереднім і повним відшкодуванням їх вартості (частина перша статті 351 Кодексу).

Крім того, згідно зі статтею 386 Кодексу держава забезпечує рівний захист прав усіх суб'єктів права власності.

Власник, який має підстави передбачати можливість порушення свого права власності іншою особою, може звернутися до суду з вимогою про заборону вчинення нею дій, які можуть порушити його право, або з вимогою про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню.

Власник, права якого порушені, має право на відшкодування завданої йому майнової та моральної шкоди.

Щодо проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" щодо назв релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться за межами України" (реєстр. № 1244 від 04 грудня 2014 року) зауважень і пропозицій немає.

З повагою

Міністр



Павло ПЕТРЕНКО