

Конституційному Суду України

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини від 28 жовтня 2015 року

ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК Громадської організації «Інститут релігійної свободи» щодо відповідності Конституції України частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»

Вступ

Протягом останніх 20 років для віруючих та релігійних організацій залишається актуальною проблема невідповідності Конституції України положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», що виявлялося у їх неоднозначному застосуванні органами місцевого самоврядування та деякими органами державної влади.

Така двозначність тлумачення згаданих норм Закону та правова невизначеність стали підґрунтям для системних порушень прав і свобод та до дискримінації за релігійною ознакою громадян, які не можуть реалізувати свої конституційні права на мирні зібрання та на свободу віросповідання під час організації публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній, процесій та інших мирних зібрань релігійного характеру, а також під час організації релігійними громадами мирних зібрань нерелігійного характеру.

У зазначеному правовому висновку наведено проблеми практичного застосування частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», які підтверджують невідповідність існуючої правозастосовної практики гарантіям прав і

свобод, закріплених у статтях 24, 35 та 39 Конституції України.

1. Загальні положення міжнародних договорів та законодавства України

Європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, яка згідно статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, у статті 11 закріплює міжнародно-правові гарантії захисту права на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами.

Це право невід'ємно пов'язано з правом на свободу думки, совісті та релігії, закріплене у статті 9 Конвенції, адже свобода віросповідання “включає свободу... сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно”. Мирні зібрання є однією з публічних форм сповідання релігії чи переконань (*forum externum*), що реалізується шляхом колективної маніфестації своєї віри чи переконань, виконання ритуальних обрядів, вираження поглядів на суспільні проблеми на основі релігійних чи інших переконань.

У подібний спосіб ці фундаментальні права людини закріплені у статтях 18 та 21 Міжнародного пакту ООН про громадянські і політичні права.

Зазначені міжнародні норми імплементовані в національне законодавство. У Конституції України закріплено права на свободу совісті та віросповідання, яке включає свободу безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність (стаття 35), зокрема й у формі мирних зібрань (стаття 39). Єдиною умовою для проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, визначеною в Конституції України, є завчасне сповіщення про їх проведення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування – без обмежень щодо строку подання такого повідомлення.

Ці положення Конституції України були розтлумачені Конституційним Судом України у Рішенні № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року, в якому наголошено, що “право громадян збиратися мирно... є однією з конституційних гарантій права громадянина на свободу свого світогляду і віросповідання, думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань”.

Натомість, з часу прийняття Конституції України в 1996 році положення частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (далі – Закон) вступили в протиріччя згаданим вище конституційним нормам у двох аспектах:

1. наявність вимоги щодо отримання дозволу від відповідної місцевої державної адміністрації, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради як умова для реалізації конституційного права на мирні зібрання;
2. клопотання про видачу такого дозволу повинно подаватися щонайменше за 10 днів до призначеного строку проведення мирного зібрання релігійного характеру (крім випадків, які не терплять зволікання).

Вимога Закону щодо отримання дозволу для проведення мирного зібрання релігійного характеру чи організованого релігійною громадою прямо не відповідає положенням частини першої статті 39 Конституції України, які встановлюють повідомний порядок організації мирних зібрань.

Також надання місцевим органам влади широких дискреційних повноважень приймати рішення про дозвіл чи заборону кожного окремого мирного зібрання релігійного характеру не відповідає положенням частини другої статті 39 Конституції України, якими визначено, що обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися виключно судом. Отже, цю норму частини п'ятої статті 21 Закону можна вважати невиправданим втручанням в свободу совісті та віросповідання, яке не є необхідним у демократичному суспільстві в світлі міжнародних гарантій, закріплених у частині другій статті 9 та частині другій статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та статті 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права.

Норма частини п'ятої статті 21 Закону, що передбачає отримання дозволу від місцевих органів влади, як умови для реалізації конституційного права на мирні зібрання, створює також підґрунтя для дискримінації. Оскільки такі дискреційні повноваження органів влади можуть використовуватися та на практиці неодноразово використовувалися для обмеження конституційних прав релігійних меншин або надання переваг релігійним організаціям, до яких прихильні посадові особи, що не відповідає положенням частин першої та другої статті 24 Конституції України.

Окрім цього, з огляду на відсутність подібних законодавчих обмежень для проведення мирних зібрань нерелігійного характеру та тих зібрань, організаторами яких виступають нерелігійні організації (громадські об'єднання, політичні партії, благодійні організації та інші), вимога Закону про 10-денний термін завчасного отримання дозволу місцевих органів влади є проявом дискримінації за ознакою релігійних переконань, що також не відповідає частинам першій і другій статті 24 Конституції України.

Негативні наслідки неконституційності положень частини п'ятої статті 21 Закону не обмежуються лише порушенням права на мирні зібрання. Застосування органами місцевого самоврядування на практиці положень частини п'ятої статті 21 Закону, замість статті 39 Конституції України, підсилюється загрозою примусового припинення юридичної особи, оскільки п.3 частини четвертої статті 16 Закону передбачає можливість припинення релігійної організації у судовому порядку за "систематичне порушення встановленого законодавством порядку проведення публічних релігійних заходів (богослужінь, обрядів, церемоній, походів тощо)". Органи місцевого самоврядування неодноразово висловлювали письмові застереження на адресу релігійних організацій щодо можливості їх припинення у разі не дотримання вимог частини п'ятої статті 21 Закону, що використовувалося посадовими особами як додатковий важіль тиску на заявників (див. додатки № 12 та № 14).

Слід відзначити, що зміни, внесені до частини п'ятої статті 21 Закону згідно із Законом України № 5461-VI від 16.10.2012 року, не вирішили питання невідповідності її положень Конституції України, проте стали своєрідним політичним сигналом для органів державної

влади та органів місцевого самоврядування для подальшого застосування цих неконституційних норм, що призвело до нової хвилі порушень права громадян на свободу мирних зібрань.

2. Практика застосування частини п'ятої статті 21 Закону органами місцевого самоврядування

Аналіз рішень органів місцевого самоврядування свідчить про систематичне застосування у різних областях України положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Така практика має місце, незважаючи на те, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності Конституцією України, є чинними у частині, що їй не суперечить (п. 1 Перехідних положень), а норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8). Часті випадки ігнорування представниками влади положень статті 39 Конституції України призводили до систематичних порушень прав громадян на мирні зібрання та свободу віросповідання.

19 та 20 квітня 2005 року Виконавчий комітет **Білоцерківської міської ради Київської області** у листах № 1-12-880 та № 1-10-905 до місцевої релігійної громади обмежив право віруючих на проведення урочистої ходи та зібрання на площі міста до свята Пасхи, посилаючись на положення частини п'ятої статті 21 Закону. Міський голова спонукав релігійну громаду замість ходи вулицями міста провести зібрання в орендованому приміщенні (додатки № 1 та № 2).

Щонайменше з 2005 року **Донецька міська рада** систематично обмежувала право віруючих громадян на мирні зібрання шляхом прийняття протиправних рішень, посилаючись на частину п'яту статті 21 Закону. Так, у листі Виконкому Донецької міської ради від 14.10.2005 року № 01/3-5157 прямо вказано про не надання дозволу на проведення мирних зібрань молитовного характеру (додаток № 3). Згодом, для підсилення свої позиції Виконком постановив окреме Рішення «Про відмову в наданні дозволу на проведення молитовних зборів на площі ім. Леніна» від 25.10.2005 р. № 452 (додаток № 4).

Подібні відмови у наданні дозволу на проведення мирних зібрань релігійного характеру Виконком Донецької міської ради видавав і протягом послідуєчих років, посилаючись на частину п'яту статті 21 Закону (додатки № 5 та № 6). Більш того, у подальшому Донецька міська рада запровадила надання адміністративної послуги під найменуванням «Надання дозволу на проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій», що свідчить про цілеспрямоване застосування положень частини п'ятої статті 21 Закону всупереч статті 39 Конституції України (додаток № 7).

23 серпня 2006 року Голова **Іванівської селищної ради Антрацитівського району Луганської області** у листі № 558 (додаток № 8) повідомив місцеве релігійне об'єднання про заборону мирних зібрань віруючих на території селища, оскільки селищною радою щодо цього було прийнято окреме рішення № 5/12 від 22.08.2006 р.: «Заборонити всяку діяльність тоталітарних сект».

6 грудня 2007 року Виконавчий комітет **Бердянської міської ради Запорізької області** у листі № 02-4370/40 за підписом Першого заступника міського голови у відповідь на колективне звернення керівників місцевих релігійних громад, посилаючись на частину п'яту статті 21 Закону, повідомив, що “законодавець наділяє виконавчі комітети право на надання (чи не надання) дозволу на проведення вищевказаних [за межами культових будівель] релігійних обрядів” (додаток № 9). Подібні рішення дозвільного характеру Виконком постановляв і у наступуючі роки у відповідь на повідомлення різних релігійних громад про проведення мирних зібрань (додатки № 10 та № 11).

2 вересня 2010 року **Вербківська сільська рада Павлоградського району Дніпропетровської області** прийняла окреме Рішення № 1005-39/У про не надання дозволу релігійній громаді на проведення мирних зібрань на площі села у формі музичних вечорів, акцій проти наркотиків та за здоровий спосіб життя. Таке рішення сільська рада прийняла одностайно незважаючи на те, що у своєму зверненні релігійна громада прямо посилалася на статтю 39 Конституції України.

18 жовтня 2011 року Виконком **Пролетарської районної в м. Донецьку ради** у листі № 01-12-923 повідомив місцеву релігійну громаду про грубе порушення частини п'ятої статті 21 Закону через несвоєчасне (менш ніж за 10 днів) подання клопотання щодо видачі дозволу на проведення мирних зібрань. Виконком попередив релігійну громаду про можливість її припинення як юридичної особи на підставі частини четвертої статті 16 Закону (додаток № 12).

Більш того, низка органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на підставі частини п'ятої статті 21 Закону обмежують не лише вуличні мирні зібрання, які організують віруючі або релігійні громади, але й будь-яку релігійну діяльність поза межами культових споруд. Зокрема, непоодинокими є факти спонукання релігійних громад до отримання дозволів у місцевих органах влади на укладання договорів оренди приміщень для проведення богослужінь та звершення релігійних обрядів.

Як приклад, 23 грудня 2009 року **Дніпропетровська міська рада** повідомила релігійну громаду у відповідь на її звернення про сприяння в продовженні договору оренди приміщення кіно-лекційної зали, що “публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії, які проходять поза межами культових споруд, проводяться щоразу з дозволу відповідного виконавчого органу” (додаток № 13). До Інституту релігійної свободи надходили аналогічні скарги від різних релігійних організацій на подібні вимоги з боку **Вінницької обласної державної адміністрації**

З іншого боку, є чимало прикладів, коли органи місцевого самоврядування у відповідь на повідомлення релігійних громад про проведення мирних зібрань діяли на підставі положень статті 39 Конституції України, використовуючи їх як норми прямої дії. Таким чином, наведені факти підтверджують усталену практику неоднозначного застосування органами місцевого самоврядування законодавства України щодо реалізації права на свободу мирних зібрань.

3. Позиція державних органів влади щодо неконституційності положень частини п'ятої статті 21 Закону

Центральні органи виконавчої влади та комітети Верховної Ради України тримаються позиції, що положення частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» суперечать статті 39 Конституції України, а відтак не повинні застосовуватися.

Державний комітет у справах релігій у листі від 27.01.2003 року № 8-221/16 на запит релігійного об'єднання підтвердив, що норми Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» є чинними у частині, що не суперечить Конституції України згідно п. 1 Перехідних положень. Комітет окремо наголосив, що “частина п'ята статті 21 Закону... вважається діючою в редакції частини першої статті 39 Конституції України, оскільки відповідно до частини третьої статті 8 Конституції України норми Конституції є нормами прямої дії” (додаток № 14).

Прокуратура Донецької області відреагувала на порушення конституційного права віруючих громадян на мирні зібрання у місті Донецьку та підтвердила незаконність рішень Виконавчого комітету Донецької міської ради, пов'язаних з практикою надання дозволів чи відмови в них на підставі частини п'ятої статті 21 Закону. У листі від 20.01.2006 року № 04/2-2743-06 Прокуратура зазначила, що окремі положення “рішення Донецької міської ради № 313 від 18.08.1999 є незаконними, оскільки суперечать ст. 39 Конституції України в частині встановлення порядку прийняття рішення про заборону та обмеження щодо реалізації права на мирні збори” (додаток № 15).

Розглядаючи позов прокурора в інтересах віруючих громадян щодо оскарження згаданого рішення Виконкому Донецької міської ради, **Ворошиловський районний суд міста Донецька** у рішенні від 14.04.2006 року визначив, що окремі положення цього “рішення не відповідають вимогам ст. 39 Конституції України, оскільки до компетенції виконавчих органів, органів місцевого самоврядування не входить повноваження по ухваленню рішень по обмеженню реалізації прав громадян на мирні збори, зокрема відмову в їх проведення, а так само визначення часу, місця, маршруту, умов, тривалості їх проведення” (додаток № 16).

По цій самій справі № 22-972ас **Апеляційний суд Донецької області** у постанові від 02.06.2006 року визнав Рішення Виконкому Донецької міської ради від 18.08.1999 року № 313 «Про порядок організації і проведення на території міста Донецька недержавних масових громадських заходів політичного, культурно-просвітницького, спортивного, видовищного, релігійного характеру» протиправним та скасував його (додаток № 17).

Міністерство юстиції України у листі від 08.02.2006 року № 18-4-29 у відповідь на колективне звернення віруючих громадян зазначило: “Що стосується статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», яка передбачає надання дозволів на проведення публічних релігійних заходів, то ця стаття повинна застосовуватися у частині, що не суперечить статті 39 Конституції України” (додаток № 18).

Аналогічну позицію висловив **Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин** у листі від 24.02.2006 року № 06-23/16-133(34751), а також додав, що до прийняття спеціального закону про порядок організації та проведення громадянами мирних заходів “організатори мирних зібрань повинні дотримуватися вимог 39 статті Конституції України та вищезгаданого рішення Конституційного Суду” від 19.04.2001 року № 4-рп/2001 (додаток № 19).

Прикметно, що єдиний зафіксований випадок, коли центральний органи виконавчої влади у сфері релігії наполягав на застосуванні положень частини п'ятої статті 21 Закону мав місце у період громадянських протестів 2013-2014 років, які отримали назву «Революція гідності». Тоді, 3 січня 2014 року, **Міністерство культури України** спрямувало лист № [1/3/13-14 за підписом Першого заступника Міністра Т.Г.Кохана](#)

на ім'я Предстоятеля Української Греко-Католицької Церкви (УГКЦ), в якому заявило, що релігійна діяльність священників УГКЦ на Майдані Незалежності у Києві здійснюється з “порушенням вимог законодавства України про свободу совісті та релігійні організації”. Тоді Міністерство наголосило на тому, що згідно частини п'ятої статті 21 Закону “публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої адміністрації”. У листі зазначалося, що недотримання цього порядку проведення публічних релігійних обрядів згідно зі статтею 16 Закону “може слугувати підставою для порушення перед судом питання про припинення відповідних релігійних організацій” (додаток № 20). Очевидно, що в цьому випадку Міністерство свідомо проігнорувало неконституційність положень частини п'ятої статті 21 Закону з мотивів політичної доцільності, що свідчить про наявність додаткових загроз за таких обставин для реалізації конституційних прав на свободу мирних зібрань та свободу віросповідання.

Висновки

1. Положення частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» регламентують суспільні відносини, які пов'язані з реалізацією конституційних прав на свободу мирних зібрань та свободу віросповідання та виникають під час організації публічних мирних зібрань релігійного характеру та мирних зібрань нерелігійного характеру, ініційованих релігійними організаціями.
2. На підставі аналізу законодавства України у сфері забезпечення права на мирні зібрання та практики його застосування органами місцевого самоврядування та державними органами влади можна зробити однозначний висновок про те, що частина п'ята статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» не відповідає положенням статей 24, 35 та 39 Конституції України, які гарантують кожному право на свободу мирних зібрань та свободу віросповідання без будь-якої дискримінації та без обмежень за ознаками релігійних та інших переконань.
3. Через суперечність положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» Конституції України мають місце чисельні факти порушень конституційних прав і свобод громадян, які обумовлені неоднозначним

застосуванням законодавства України органами місцевого самоврядування під час розгляду повідомлень про організацію публічних мирних зібрань релігійного характеру та мирних зібрань, організаторами яких виступають релігійні організації.

4. Таким чином, існують достатні правові підстави та докази для визнання положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Максим ВАСІН,

Виконавчий директор Інституту релігійної свободи

Київ, 25.02.2016 р.

Перелік посилань:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. № 987-XII (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.06.1991 — 1991 р., № 25, стаття 283. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/987-12/print1452640060607882>
3. Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. Ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>
5. Директор департаменту релігії та національностей Міністерства культури України Михайло Мошкола порадив Главі УГКЦ у відповідь на отриманий лист звернутись до голови КМДА з проханням дозволити функціонування “молитовного намету” на Майдані Незалежності: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25228955.html>

Підписуйтеся на сторінку ІРС в [Facebook](#) і [Twitter](#) – експертний погляд на законодавство і релігійне життя в Україні та світі.

Інститут релігійної свободи, Київ

www.irs.in.ua