

Карпунчев Володимир Павлович –
асистент кафедри теорії держави
та права Національного університету
Державної податкової служби України

ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ З РЕЛІГІЙНИМИ ОБ'ЄДНАННЯМИ

Визначено основні напрями взаємодії органів виконавчої влади з релігійними об'єднаннями. Зазначено, що позитивним моментом у взаємовідносинах органів виконавчої влади з релігійними об'єднаннями є створення Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій із завданнями координації діяльності державних органів України з метою формування єдиної політики у сфері відносин держави і релігійних організацій.

Ключові слова: релігія; релігійні об'єднання; адміністративно-правовий статус; взаємодія; охорона громадського порядку.

Определены основные направления взаимодействия органов исполнительной власти с религиозными объединениями. Отмечено, что положительным моментом во взаимоотношениях органов исполнительной власти с религиозными объединениями является создание Комиссии по вопросам обеспечения реализации прав религиозных организаций с задачами координации деятельности государственных органов Украины с целью формирования единой политики в сфере отношений государства и религиозных организаций.

Ключевые слова: религия; религиозные объединения; административно-правовой статус; взаимодействие; охрана общественного порядка.

The main areas of cooperation between the executive and religious associations. Indicated that positive momentum in the relationship between executive power and religious organizations is the creation of the Commission for ensuring the rights of religious organizations to the task of coordinating the activities of state bodies of Ukraine in order to develop a common policy on relations between the state and religious organizations.

Keywords: religion; religious associations; administrative and legal status; interaction; protection of public order.

Розв'язання проблеми спільної діяльності, забезпечення високої ефективності комплексного використання можливостей органів виконавчої влади та релігійних об'єднань пов'язані зі значними труднощами. Про це свідчить досвід формування та використання органів виконавчої влади щодо взаємодії з релігійними об'єднаннями в різних регіонах країни.

Недостатність науково-теоретичної бази, відсутність однозначного розуміння про правову та організаційну сутність взаємодії зумовлює актуальність дослідження адміністративно-правових засад взаємодії органів виконавчої влади з релігійними об'єднаннями.

Так, управлінська категорія “взаємодія” включає в себе діючі зв'язки та реальний вплив взаємодіючих елементів, що являють собою абстракцію вищого порядку по відношенню до всіх інших її значень [1, с. 41].

Істотний вплив взаємодія справляє на розвиток зв'язків у сфері діяльності органів виконавчої влади і релігійних об'єднань. На цій основі можна припустити, що взаємодія органів виконавчої влади та релігійних об'єднань багато в чому залежить від зв'язку між суб'єктами взаємодії. Ефективність взаємодії буде залежати від ступеня організованості процесу взаємодії, якості, якості, своєчасності й ритмічності спільно здійснюваних заходів та їх раціональності швидкої адаптації до зміни обстановки.

Так, обов'язковими ознаками взаємодії є багатосуб'єктність, тобто наявність щонайменше двох учасників взаємодії; узгодженість суб'єктів взаємодії відповідно до цілей системи, системного утворення; кооперація, ділове співробітництво, взаємодопомога суб'єктів взаємодії в інтересах вирішення їхніх спільних завдань.

Зокрема, державні органи влади щодо взаємодії з релігійними об'єднаннями являють собою різноманітні організаційно й функціонально не пов'язані колегіальні (Рада по взаємодії з релігійними об'єднаннями при Президентові України і Державний комітет України у справах національностей та релігій при Кабінеті Міністрів) і прямі виконавчі структури (підрозділи й окремі посади у зв'язках з релігійними організаціями в різних міністерствах і відомствах), одним з основних завдань яких є розроблення разом з релігійними об'єднаннями пропозицій до Концепції духовного розвитку країни.

У Міністерстві освіти і науки України фахівці у сфері зв'язків з релігійними об'єднаннями працюють у відділі гуманітарних дисциплін Управління розвитку загальної середньої освіти. До їх обов'язків входить забезпечення нагляду з боку Міністерства за організацією в позаурочний час релігійної освіти на базі державних і муніципальних освітніх установ, а також розроблення типових програм для історико-філософських, культурологічних та релігієзнавчих дисциплін.

У Міністерстві соціальної політики України створено Управління по громадським та релігійним зв'язкам, що розгорнуло активну взаємодію з релігійними об'єднаннями у сфері соціального служіння й організації благодійної допомоги в середовищі пенсіонерів, інвалідів, малозабезпечених громадян.

У Міністерстві юстиції України створено Центральний орган виконавчої влади □ Державну реєстраційну службу України [2], робота якого спрямована переважно на реєстрацію юридичних осіб, у тому числі й на релігійні організації.

Різноманіття створених підрозділів призводило до того, що вирішення існуючих питань у процесі взаємодії державних структур з релігійними часто мали неузгоджений характер через різні відомчі підходи.

Урядом України було прийнято рішення про створення Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій [3] із завданнями координації діяльності державних органів України з метою формування єдиної політики у сфері відносин держави й релігійних організацій; підготовки за дорученням Уряду України пропозицій про розроблення нормативних актів, інформації та аналітичних матеріалів з питань, що належать до компетенції Комісії; надання релігійним організаціям допомоги в досягненні домовленості з органами державного управління, подання до Уряду України висновків про можливість передавання релігійним організаціям культових будівель, майна, друкованих і рукописних пам'ятників.

За основними напрямками державної політики у сфері свободи совісті до складу Комісії були введені представники Міністерства культури, Міністерства закордонних справ, Міністерства фінансів, Міністерства освіти, представники Верховної Ради, Адміністрації Президента, Київської міської державної адміністрації, провідних наукових установ держави. Головою Комісії затверджено віце-прем'єр-міністра України відповідно до розподілу функціональних повноважень. Отже, на рівні державної виконавчої влади Комісія має досить високий статус [4].

Створення такої Комісії, було підтримано більшістю релігійних об'єднань, оскільки, відповідно до Положення, її засідання проводяться з обов'язковим їх запрошенням. Представники релігійних структур активно беруть участь у розробленні загального рішення, а при необхідності, і в підготовці розглянутих питань [5].

Так, головним питанням взаємодії держави з релігійними об'єднаннями було питання передачі конфесіям культових будівель пам'яток історії та архітектури і, відповідно, проблеми їх збереження й реставрації. Необхідність урегулювання цього питання виникла на всіх рівнях влади з моменту активізації процесу передачі на підставі Розпорядження Президента України "Про передачу релігійним організаціям культових будівель та іншого майна" від 23 квітня 1993 р. № 281-рп. Відповідно до Розпорядження, Уряд України розробив загальні правила передачі культового майна, які були затверджені його Постановою "Про порядок передачі релігійним об'єднанням відноситься до федеральної власності майна релігійного призначення" від 14 березня 1995 р. № 248. Водночас існує ще багато не врегульованих у цій сфері питань, зокрема: проблеми в обліку й зберіганні пам'яток історії та культури, підготовка типового охоронного договору; моральна й матеріальна відповідальність за збереження майна, що є пам'ятником історії і культури; проблеми спільного використання значущих вітчизняних шедеврів; проблеми визначення конфесійної приналежності спірного майна культового призначення тощо.

Як показав аналіз джерел, взаємодія державних структур з релігійними об'єднаннями і необхідність збереження рівності конституційних норм усіх релігійних об'єднань, необхідність розроблення головних напрямів та пріоритетів державної політики у сфері свободи совісті та віросповідання, а також пошук виважених підходів до вирішення проблем, що виникають, зумовили необхідність розв'язання Комісією низки проблем державно-церковних відносин. З цією метою співробітниками відділу взаємодії з релігійними об'єднаннями, що забезпечує роботу Комісії, були підготовлені пропозиції щодо посилення координаційних, експертно-консультативних та інформаційно-аналітичних функцій Комісії з питань релігійних об'єднань при Уряді України.

Серед головних напрямів діяльності органів виконавчої влади з релігійними об'єднаннями можна виділити такі:

аналіз розвитку релігійної ситуації в країні;

координація діяльності державних міністерств, відомств у сфері державно-церковних відносин;

інформаційно-методичне забезпечення підрозділів із зв'язків з релігійними об'єднаннями;

надання релігійним об'єднанням організаційної, правової та методичної допомоги в питаннях соціального служіння, релігійної освіти, благодійності;

організація контролю за виконанням державними органами влади законодавства у сфері свободи совісті та віросповідання;

налагодження обміну досвідом реалізації Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" між суб'єктами виконавчої влади.

Водночас аналіз роботи Комісії свідчить про те, що ці напрями діяльності виникли як реакція на події, що вже відбулися, та передбачають реагування на нагальні проблеми, а не лише попереджувальний вплив.

На наш погляд, це пов'язано, по-перше, з відсутністю в країні обґрунтованої концепції державно-церковних відносин. І, хоча, статті, що стосуються сфери свободи совісті, закріплені в Конституції України, є прикладом такої законодавчо закріпленої концепції, проте як показав досвід проведення сучасних реформ, українські громадяни і владні інституції поки не мають досвіду безумовного виконання цих основних положень. По-друге, організаційно-правова і функціональна особливості Комісії полягає в тому, що цей орган має лише дорадчий статус і не має тих управлінських можливостей, які були, наприклад, у Ради у справах релігій при Раді Міністрів СРСР. Рішення Комісії навіть для державних органів мають рекомендаційний характер і оформляються протоколами. Якщо відкинути ідеологічне підґрунтя діяльності Ради, то позитивним моментом її організаційно-управлінських можливостей була виконавчо-розпорядча самостійність. Вона була правомочна приймати рішення як щодо релігійних організацій, так і щодо владних інститутів і цивільних осіб. Рада могла ставити питання про притягнення цивільних осіб і чиновників, винних у порушенні законодавства про культу до

дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності; давати роз'яснення з питань, що стосуються законодавства про культури; виходити з поданням про скасування наказів, інструкцій, постанов тощо, які суперечать законодавству про культури [5].

Указом від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 Президент України створив величезний інформаційний привід, оскільки ліквідував чимало міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Цим Указом Глава держави ліквідував Державний комітет у справах національностей та релігій, більшість функцій якого передав реорганізованому Міністерству культури України, однак реєстрацію релігійних організацій проводить Державна реєстраційна служба України [6].

Сфери міжнародних відносин та захисту прав національних меншин України, якими опікувався Держкомнацрелігій, також відійшли до відання Міністерства культури України.

Крім цього, Президент доручив Уряду вирішити в установленому порядку питання щодо ліквідації Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі. Саме функціонування зазначеної Комісії передбачено Законом України "Про захист суспільної моралі" [7].

Зазначені зміни відбулись у рамках адміністративної реформи, яку ініціював Глава держави, для оптимізації системи державного управління та витрат на утримання державних установ. Проте слід з'ясувати, як ці зміни можуть вплинути на релігійну ситуацію, діяльність церков і віруючих у контексті чинного законодавства України.

Статтею 30 Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" передбачено функціонування державного органу України у справах релігій. Основним завданням цього органу Закон визначає забезпечення проведення державної політики щодо релігій і церкви.

Крім цього, згідно із Законом, державний орган у справах релігій виконує такі функції:

- на прохання релігійних організацій сприяє досягненню домовленості з державними органами та подає необхідну допомогу в питаннях, що потребують вирішення цих органів;

- сприяє зміцненню взаєморозуміння і терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань;

- здійснює реєстрацію статутів (положень) релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів;

- подає консультативну допомогу державним органам у застосуванні законодавства про свободу совісті та релігійні організації;

- здійснює контакти й координаційні зв'язки з відповідними органами інших держав;

- сприяє участі релігійних організацій у міжнародних релігійних рухах, форумах, ділових контактах з міжнародними релігійними центрами й зарубіжними релігійними організаціями;

забезпечує релігієзнавчу експертизу за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів [8].

Усі зазначені функції, які виконував Державний комітет у справах національностей та релігій, відтепер буде реалізовувати Міністерство культури України. Винятком є лише реєстрація статутів (положень) релігійних організацій, яку, згідно з Указом Президента України, буде здійснювати Державна реєстраційна служба України, поряд з реєстрацією громадських та благодійних організацій [9].

Водночас, згідно зі ст. 14 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, реєстрація статутів (положень) релігійних організацій належить до компетенції державного органу в справах релігій, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а у Республіці Крим – до компетенції Уряду Республіки Крим [10].

Таким чином, Указ Президента України № 1085/2010 сьогодні суперечить чинному Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, зокрема, у частині передачі функції з реєстрації статутів (положень) релігійних організацій до Державної реєстраційної служби України. У свою чергу, це створює підстави для поспішного внесення змін до цього Закону, без належного їх опрацювання та без узгодження з релігійною спільнотою.

Однак Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій та інші міжконфесійні об’єднання неодноразово виступали проти внесення будь-яких змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”. На їх думку, законотворчий процес у нинішніх умовах містить небезпеку звуження релігійної свободи в Україні.

Глави конфесій наголосили, що розгляд парламентом ініціатив щодо зміни чинного Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” доречний лише за умови принципової згоди всіх суб’єктів законотворчого процесу про важливість релігійної свободи в Україні, як одного з найбільших надбань нашої держави у сфері забезпечення прав і свобод людини [11].

Центральні органи виконавчої влади, що ліквідуються чи реорганізуються, згідно з Указом Президента України, будуть продовжувати виконання своїх функцій до завершення адміністративної реформи. При цьому Кабінету Міністрів України надано два місяці для того, щоб розробити проекти положень реорганізованих центральних органів виконавчої влади та подати пропозиції про внесення змін до актів законодавства, що впливають зі змісту Указу.

Таким чином, завершуючи розгляд державних органів щодо взаємодії з релігійними об’єднаннями в Україні на початку ХХІ ст., можна зробити висновок, що з розвитком релігійної та суспільно-політичної ситуації в країні змінюється і ставлення суспільства до регулюючої функції держави у сфері державно-церковних відносин від попервах затвердженої мінімізації цієї функції до визнання необхідності впорядкування діяльності як державних

органів, так і релігійних об'єднань з метою дотримання і тими, і іншими чинного законодавства у сфері свободи совісті.

При цьому дослідження показує, що спроба державних органів влади де-факто вибудувати єдину державну політику в цій сфері, яка зберегла б у своїй основі норми міжнародного права і норми Української Конституції, не була доведена до кінця, що зумовлює неузгодженість їх дій і дублювання деяких напрямів діяльності. Крім цього, організаційно-управлінські можливості цих органів □ їх дорадчий статус, а також відсутність можливості прямого транслявання сформованої політики в регіоні часто зводять нанівець позитивні зусилля.

У цілому взаємодія органів місцевого самоврядування з релігійними об'єднаннями здійснювалася з моменту створення цього владного інституту, але тільки з введенням Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" стало можливе їх організаційно-правове оформлення:

по-перше, голови місцевих адміністрацій, незалежно від ставлення до релігії, тепер не можуть відсунути це питання на периферію соціальної політики, оскільки постає пильна увага до нього з боку регіональної влади;

по-друге, органи місцевого самоврядування, відповідно до зазначеного Закону, повинні сформувати власну нормативну базу для його реалізації у сфері освітньої, культурної та соціальної місцевої політики, у сфері майнових прав, у зв'язку з передачею релігійним організаціям муніципальної власності, а також затвердити правила повідомлення місцевими релігійними групами органів муніципальної влади про початок діяльності;

по-третє, у структурі органів місцевого самоврядування вже офіційно можуть бути виділені самостійні підрозділи або посади для здійснення цієї взаємодії та координації зусиль усіх підрозділів адміністрації щодо реалізації Закону на території муніципального об'єднання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ипакян А. П. Взаимодействие как управленческая категория / А. П. Ипакян, К. С. Геворкян // Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел : тр. Акад. упр. □ М., 1998. □ С. 41.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про утворення Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 черв. 2008 р. № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Положення про Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій та її складу :

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 2008 р. № 953 [Електронний ресурс] – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Положение о Совете по делам религий при СМ СССР //Законодательство о религиозных культуах: сб. материалов и док. □ М. : Юрид. лит., 1971. □ С. 78□82.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua./documents/12584.html>.

7. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листоп. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

8. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу :

<http://www.president.gov.ua./documents/12584.html>.

10. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квіт. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

11. Всеукраїнська Рада Церков закликає Президента та Уряд не поспішати зі зміною чинного Закону про свободу совісті [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=740%3A1&catid=34%3Aua&Itemid=61&lang=uk.