УДК 342.731

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ В УКРАЇНІ

Олександр Биков,
старший науковий співробітник, вчений секретар Інституту законодавства Верховної Ради України, кандидат юридичних наук

Сучасне законодавство України про свободу совісті та віросповідання є досить недосконалим і містить велику кількість проблемних питань. Чинним правовим документам не вистачає логічного впорядкування, а іноді вони навіть суперечать один одному. Тож не дивно, що необхідність дослідження перспектив розвитку та шляхів удосконалення законодавства у сфері реалізації права на свободу віросповідання в Україні є досить актуальним сьогодні.

Проблемам конституційно-правового регулювання права на свободу віросповідання досліджувались у роботах таких науковців як: В. Бедь, В. Бондаренко, І. Вишнякова, П. Рабинович, Ю. Фисун, Л. Ярмол, П. Яроцький та ін. Проте, питання перспективи розвитку законодавства у сфері реалізації права на свободу віросповідання в Україні практично залишилися поза увагою вчених. На думку Ю. Фисуна, лише створена законодача база надає можливості осмислити наявні в цій сфері тенденції [1, 123].

Сьогодні правову основу діяльності релігійних організацій становлять Конституція України, що проголошує, що кожен має право на свободу світогляду та віросповідання (ст. 35), Загальна декларація прав людини (1948 року), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 року), Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 року), Декларація про ліквідацію усіх форм нетерпимості і дискримінації на підставі релігії чи переконань (1981 року), Хартія Європейського Союзу про основні права (2000 року), Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 року та інші нормативні акти. Водночас, необхідно зазначити, що Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» приймався в першій половині 1991 року, відтоді зміни вносились, однак концептуально — ні (від часу прийняття цього закону у нього були внесені зміни дев'ять разів, останні зміни від 15.01.2009 року). При цьому більшість норма даного Закону мають декларативний характер та не встановлюють чіткий порядок взаємовідносин між державою та релігійними організаціями, наслідком чого є примусовий характер регулювання правовідносин у сфері свободи совісті та віросповідання.

На недоліки у сфері свободи віросповідання зауважила і Парламентська Асамблея Ради Європи 05.10.2005 року, яка прийняла резолюцію № 1466 (2005 року) про виконання обов'язків та зобов'язань Україною. Ця резолюція була схвалена на підставі Пояснювальної доповіді співдоповідачок комітету ПАРЄ з питань виконання обов'язків та зобов'язань державами-членами Ради Європи Г. Северинсен та Р. Вольвенд. У цій Пояснювальній доповіді були системно хоча й тезово викладені претензії ПАРЄ до національного законодавства про свободу

світогляду та віросповідання. Їхня суть полягає у такому: 1) закон обмежив форми, у яких можуть бути створені релігійні організації; 2) встановлено обмеження на мінімальну кількість засновників, які можуть зареєструвати статут релігійної організації в кількості 10 осіб (водночас для інших громадських організацій вимагається 3 особи); 3) релігійним організаціям заборонено мати місцеві відділення без статусу юридичної особи; 4) релігійні об'єднання не можуть набувати статусу юридичної особи; 5) дискримінація іноземців та осіб без громадянства; 6) брак прозорості в питанні, які релігійні організації мають реєструвати обласні державні адміністрації, а які — державний орган у справах релігії; 7) наявність у законі низки нечітких положень, які залишають широкий вибір виконавчим органам [2]. Це ще раз підкреслило, що цей нормативний акт не спроможний адекватно реагувати на цілу низку викликів сьогодення. Тож відповідно до Указу Президента України № 39/2006 від 20.01.2006 року «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи», Міністерству юстиції України було доручено розробити проект нової редакції Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

Як зазначає Г. Друзенко, Міністерство юстиції України, як це і передбачає Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, створило для підготовки законопроекту Робочу групу, до складу якої було запрошено представників релігійних і громадських організацій, а також правників, релігієзнавців, співробітників інших центральних органів виконавчої влади, Апарату Верховної Ради України та Секретаріату Президента України. При цьому науковець зазначає, що процес написання фактично нового засадничого закону, покликаного врегулювати правовідносини у сфері свободи світогляду та віросповідання, відбувається за європейською парадигмою: відкрито, прозоро, у вільній дискусії всіх зацікавлених осіб [2].

Подальша робота над проектом здійснювалася Держкомнацрелігій. Однак після його ліквідації подання на розгляд Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» було доручено Міністерству культури Указом Президента України № 24/2011 від 12.01.2011 року «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи». На сучасному етапі розвитку нашої держави даний законопроект містить норми, спрямовані на задоволення претензій Ради Європи, а саме: 1) у законопроекті класифікація релігійних організацій відбувається за «нейтрально-юридичною» ознакою, а чинний Закон надає класифікацію за релігійною ознакою; 2) законопроект передбачає більш чітку процедуру реєстрації релігійних організацій; 3) детальніше врегульовані питання, що стосуються закордонних релігійних об'єднань; 4) релігійним організаціям надається право створювати філії, представництва й інші відокремлені структурні підрозділи без статусу юридичної особи [3, 6].

У сучасних умовах Президент України В. Янукович та Всеукраїнська Рада Церков мають різне бачення вдосконалення законодавства про свободу совісті та віросповідання, оскільки Всеукраїнська Рада Церков вважає за необідне зняти доручення з Міністерства культури України щодо розробки законопроекту. Вочевидь, питання щодо вдосконалення реалізації права на свободу віросповідання залишається не вирішеним поки не досягнуто консенсусу. Авжеж, одним із конституційних принципів є відділення церкви від держави. Проте О. Миронова зазначає, що такий режим не заперечує співробітництва

між державою та церквою. Режим відділення не означає також і відсутність будь-якого контролю з боку держави за діяльністю релігійних організацій [4, 259].

В цьому аспекті І. Коваль розрізняє три моделі державно-церковних відносин: 1) цезаропапізм полягає в існуванні однієї чи декількох державних церков; 2) папоцезаризм полягає в підпорядкуванні держави релігійним установам; 3) симфонія державно-церковних відносин, тобто злагода між державою та релігійною структурою [5]. І. Передрій, досліджуючи діяльність В. Липинського, подає більш сучасну класифікацію взаємовідносин між державою та релігійними організаціями. Він наголошує на існуванні трьох основних типів: 1) повне верховенство держави над церквою; 2) часткове втручання держави в релігійне життя; 3) гармонізація взаємовідносин держави та церкви [6].

Проект Концепції державно-конфесійних відносин встановлює партнерську, тобто, за класифікацією В. Липинського, третю модель взаємовідносин церкви і держави. Як відокремлені інститути, держава та церква пов'язані спільною метою, а саме: забезпеченням права людини на свободу совісті, консолідацію українського суспільства. Результатом такої взаємодії є зміцнення суспільного порозуміння, подолання міжрелігійних протистоянь, забезпеченням захисту прав релігійних організацій, утвердженням толерантності в громадянській свідомості.

Труднощі такого регулювання полягають у тому, що, з одного боку, лунають заклики релігійних і громадсько-політичних діячів запровадити політику протекціонізму для традиційних в Україні конфесій, а з другого недопустимість надання державою певних переваг будь-якій із конфесій. В. Ренчка зазначає, що для держави корисним є досвід державно-церковних відносин Німеччини, Австрії, Італії, Бельгії, Литви. Російське та литовське законодавство запроваджують часовий ценз для надання особливого статусу релігійним організаціям. Італійський закон про церкву створює систему, що має три рівні для різних релігійних організацій, а особливий статус традиційним церквам надається через укладення конкордату з державою [7, 175].

Специфічною рисою процесу утвердження партнерської моделі державно-конфесійних відносин в Україні є той факт, що реальне співробітництво суб'єктів цих взаємин випереджає ухвалення відповідної законодавчої платформи, котра мала б його санкціонувати [8, 89].

Європейський досвід має бути основним орієнтиром при внесенні змін у законодавство. Практика зарубіжних країн необхідна для того, щоби вчитися на помилках інших країн або ж, навпаки, запозичувати та пристосовувати їхній досвід у розвитку нашої держави.

Відповідно до Конвенції про захист прав людини і основних свобод (ст. 9), свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, які встановлені законом і є необхідними у демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [9]. Однак такі країни, як Франція, Туніс, Туреччина, Республіка Косово заборонили носіння жіночого головного убору — хіджаб. Так, 11.04.2011 року у Франції набрав чинності закон, що забороняє носіння паранджі та хіджабу в державних установах, поштових відділеннях, у парках, на вулицях міст і місцях прогулянок. Новий закон передбачає штраф у розмірі 150 євро за порушення його положень. Особі, що примушує носити паранджу із використанням погроз або залякування, загрожує тюремне ув'язнення від 1 року та штраф у 30 000 євро. Схожі закони вже чинні в Іспанії, Бельгії та го-

туються в Нідерландах, Великобританії [10]. Водночас, такі обмеження можуть бути виправдані лише в юридичному аспекті, позаяк носіння мусульманського одягу значно ускладнює процес ідентифікації [11]. Заборона носити паранджу повинна зважати на рід діяльності жінки й обставини, за яких мусульманка зобов'язалася відкрити обличчя. Іншакше кажучи, мусульманська жінка може зняти традиційний одяг, наприклад, при пред'явленні паспорта, для ідентифікації особи.

В Україні це питання не врегульоване на законодавчому рівні. Крім цього, українське суспільство негативно сприймає дівчат у хіджабі. Заборона паранджі може іти в розріз із європейськими стандартами. Доцільно боротися з примушуванням мусульманських жінок повністю закривати своє обличчя. Та штрафувати їх за те, що вони порушуватимуть заборону на носіння паранджі, — це хибний шлях, наголосив уповноважений Ради Європи з прав людини [12].

Для вирішення цієї проблеми необхідно починати із внесення змін у законодавчу базу. Так, народний депутат України О. Фельдман подав законопроект «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України (щодо попередження обмежень етнонаціональних, релігійних, гендерних прав при встановленні дрес-коду на роботі)», який зареєстрували за № 7239. У пояснювальній записці зазначається, що права на індивідуальність і на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності є особистими немайновими правами, що забезпечують соціальне буття фізичної особи.

Вимога до зовнішнього вигляду за певних обставин може призвести до обмеження етнонаціональних, релігійних, гендерних прав, наприклад, прав на носіння традиційної української вишиванки, традиційного вбрання мусульман, іудеїв, індусів, носіння жінками брюк тощо [13]. Відповідно до нового законопроекту передбачається введення дресс-коду для працівників тільки за їхньою особистою письмовою згодою.

На нашу думку, виховання населення в дусі поваги традицій та законів зарубіжних країн має бути наступним кроком на шляху інтеграції України до ЄС.

Окрему увагу в законотворчому плані варто звернути увагу на відповідальність за порушення свободи совісті та віросповідання. Так, Кримінальним кодексом України від 05.09.2001 року передбачено низку статей, що передбачають санкції за порушення релігійних прав. Приміром: ст. 179 КК України «Незаконне утримування, осквернення або знищення релігійних святинь», ст. 178 КК України «Пошкодження релігійних споруд чи культових будинків», ст. 161 КК України «Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії», ст.180 КК України «Перешкоджання здійсненню релігійного обряду», ст. 181 КК України «Посягання на здоров'я людей під приводом проповідування релігійних віровчень чи виконання релігійних обрядів». Однак, зважаючи на європейський досвід країн, для якнайкращого забезпечення релігійних прав необхідно закріпити кримінальну відповідальність за «релігійну діяльність, пов'язану з перешкоджанням громадянам здійснювати свої громадянські права чи виконувати обов'язки, з примусовим стягненням зборів і обкладенням вірян чи застосуванням заходів, які принижують честь і гідність особи, чи з примушенням до отримання релігійної освіти, чи при визначені громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або несповідання релігії...» (ця норма вже закріплена ч. 3 ст. 145 КК Республіки Узбекистан) [14].

У Доповіді щодо міжнародної релігійної свободи — Україна від

17.11.2010 року Державний департамент США зазначає, що в Україні, загалом на практиці забезпечується свобода віросповідання. Серед поліпшень і позитивних змін щодо свободи віросповідання Держдепартамент США назвав рішення попереднього складу Уряду України від 03.09.2009 року про зниження тарифів на природний газ для релігійних організацій до рівня тарифів для населення. Схвальну оцінку також здобуло рішення Кабінету Міністрів України від 25.09.2009 року про звільнення релігійних організацій від сплати компенсаційної вартості озеленення ділянок, призначених для будівництва культових споруд і допоміжних будівель, необхідних для їх обслуговування. До позитивних змін також було віднесено рішення Вищої атестаційної комісії України від 15.05.2010 року про включення богослов'я (теології) в перелік дисциплін, за якими може відбуватися захисту наукових дисертацій та здобуття наукових ступенів. У Звіті зазначено, що представники основних конфесій привітали таке рішення та висловивши надію, що Уряд України буде робити подальші кроки в напрямі повного визнання богослов'я як наукової дисципліни. Водночас, у доповіді також наводяться факти порушення релігійної свободи. Американські експерти зазначають, що в Україні не існує жодної офіційної державної релігії. Попри це, в деяких регіонах країни релігійні групи, складова меншість, скаржилися на нерівне ставлення з боку місцевої влади. При цьому місцеві посадовці інколи не лишаються об'єктивними в суперечках між релігійними організаціями, а підтримують ту чи ту сторону [15].

На жаль, законотворці України не закріпили в законодавстві адекватні способи контролю за місцевими органами, якщо ті відмовляють у реєстрації громади, котра дотрималася всіх вимог, або штучно затягують реєстрацію чи питання повернення або використання майна. Так, М. Кривич стверджує, що ігнорування законодавства, низька виконавська дисципліна та ще нижча правова культура державних чиновників стали сьогодні загальнодержавною нормою. Одним із шляхів удосконалення законодавтва в цій сфері є запровадження чітких механізмів контролю за виконанням законодавства у сфері забезпечення свободи совісті та релігії [16, 214].

До недавнього часу державним органом у справах релігій був Державний комітет України у справах національностей та релігій.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085/2010 від 09.12.2010 року було ліквідовано Державний комітет України у справах національностей та релігій. Наразі функції державного органу України у справах релігії покладено на Міністерство культури. Згідно з Положенню про Міністерство культури України, затвердженим Указом Президента України № 388/2011 від 06.04.2011 року, до його компетенції належать:

- сприяння зміцненню взаєморозуміння й терпимості між релігійними організаціями різних віросповідань;
- сприяння участі релігійних організацій у міжнародних релігійних рухах, форумах, ділових контактах з міжнародними релігійними центрами та зарубіжними релігійними організаціями, здійснює контакти й координаційні зв'язки з відповідними органами інших держав з цих питань;
- реєстрація статутів, а також змін і доповнень до них;
- забезпечення релігієзнавчої експертизи за участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів;
- здійснює офіційне погодження можливості зайняття проповідницькою чи іншою канонічною

діяльністю, виконання релігійних обрядів священнослужителями, релігійними проповідниками, наставниками, іншими представниками зарубіжних релігійних організацій, які є іноземними громадянами й тимчасово перебувають в Україні [17].

Слід зазначити, що Держкомнацрелігій, згідно з Положенням про Державний комітет України у справах національностей та релігії, крім вищезазначених функцій, забезпечував сприяння у вирішенні питань, пов'язаних з поверненням релігійним організаціям культових будівель, споруд та іншого майна. Серед завдань органу у справах релігій прямо не передбачається здійснення контролю за дотриманням законодавства про свободу світогляду та віросповідання та релігійні організації, що є суттєвим недоліком, адже на практиці саме він здійснює спеціальний державний контроль у сфері свободи совісті.

Після ліквідації Держкомрелігій почали з'являтися сумніви щодо необхідності існування державного органу у справах релігії. На одному з інтерв'ю Ю. Решетніков зазначив, що роль такого органу полягає в тому, щоб, з одного боку, сприяти та підтримувати міжнаціональний діалог, міжнаціональний мир і злагоду, з другого — сприяти подальшій гармонізації державно-конфесійних відносин у найрізноманітніших сферах [18]. Тож, державний орган у справах релігії слугує своєрідним місточком між релігійними організаціями та державою. Відсутність державного контролю може призвести до недотримання або ж порушення задекларованих конституційних принципів. Крім цього, відсутність такого органу сприятиме появі правових колізій, оскільки його існування передбачено законодавством Украйни, зокрема Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації».

На думку Ю. Решетнікова, принциповим є збереження існування в структурі державних органів виконавчої влади певного органу з релігійних питань. Тому не має значення назва такого органу чи його місце розташування в системі органів виконавчої влади, головне, щоб за ним були закріплені функції передбачені законодавством [19].

Отож, на підставі проведеного дослідження можна зазначити, що з метою покращення релігійної ситуації в Україні на законодавчому рівні необхідно: 1) відновити існування органу, який би здійснював регулювання забезпечення права на свободу віросповідання, об'єднання в релігійні організації, інших прав у релігійні сфері, а також на який покладалася функція нагляду за діяльністю нерелігійних організацій; 2) прийняти закон, який би визначав пріоритетні напрями подальшого регулювання державно-церковних відносин в Україні. При цьому, ми погоджуємося з думкою П. Мінки, який пропонує назву такого нормативного акта — «Про Концепцію державної релігійної політики України» [20, 137]. Закон має визначати правовий статус держави в релігійному житті. Держава, що визнає права та свободи людини, повинна надати юридичні гарантії їх реалізації; 3) прийняти нову редакцію Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», в якому необхідно закріпити за державним органом у справах релігій та його регіональним управлінням додаткові повноваження, насамперед, щодо функцій контролю та нагляду; ввести часовий ценз для реєстрації релігійних об'єднань; привести кількість засновників релігійної громади до міжнародних стандартів; детально закріпити процедуру реєстрації релігійних центрів і управлінь. Для підготовки Концепції та Закону на її основі необхідно створити експертну групу з підготовки проекту Концепції, залучивши до неї фахівців з релігієзнавства, права, державного управління,

міжнародних відносин. Не слід відкидати й залучення до процесу кваліфікованих представників релігійних об'єднань; 4) необхідно нормативно визначити правовий статус іноземців і осіб без громадянства в релігійній сфері на території України.

Отже, як бачимо, Україна має всі шанси для ефективного вдосконалення чинного законодавства у сфері свободи віросповідання, необхідно лише створити умови для їх реалізації. ◆

Список використаних джерел

1. *Фисун Ю. І. Законодавство України про свободу совісті та релігійні організації: тенденції реформування і гармонізації / Ю. І. Фисун // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Право». — № 2. — 2009. — С. 123–129.*
2. *Друзенко Г. Між традицією та свободою / Г. Друзенко // Релігійно-інформаційна служба України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://risu.org.ua/ua/index/expert_thought/analytic/10829/*
3. *Кочкадан А. Право на свободу совісті і віросповідання людини в Україні і проблеми законодавчого забезпечення його реалізації / А. Кочкадан // Вісник Львівського юридичного університету : серія юридична. — 2008. — Вип. 47.*
4. *Миронова О. О. Застосування спеціальних релігійознавчих пізнань в діяльності органів державної влади / О. О. Миронова // Форум права. — 2009. — № 2. — С. 259–262 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09mooodv.pdf*
5. *Коваль І. Взаємодія держави, суспільства та церкви: концептуалізація сучасних підходів / І. Коваль // Гілея: науковий вісник. — 2010. — № 39. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_39/Gileya39/P9_doc.pdf.*
6. *Передрій І. Г. В'ячеслав Липинський про взаємовідносини церкви і держави в контексті української та світової історії / І. Г. Передрій // Гілея: науковий вісник. — 2010. — № 32 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_32/Gileya32/I4_doc.pdf.*
7. *Ренчка В. Державне забезпечення конституційних прав релігійної свободи в Україні / В. Ренчка // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. — Львів, 2009. — Вип.18/1. — С. 169–177.*
8. *Зділорук С. Український досвід партнерської взаємодії держави і церкви в європейському контексті / С. Зділорук // Стратегічні пріоритети. — 2010. — № 1. — С. 86–91.*
9. *Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 88. — № 46.*
10. *Строев С. Закон, запрещающий мусульманкам в паранджe появляться, вступил в илу во Франции / С. Строев // [Электронный ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : http://stroev-articles.narod.ru/paranja.html*

11. Забродская К. Свобода вероисповедания. Права мусульманок в Украине. Юридический портал — pravotoday [Электронный ресурс]. — Режим доступа к ресурсу : http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-240/.
12. Карпенко Т. У Раді Європі критикують заборону на носіння паранджі / Т. Карпенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.helsinki.org.ua/index.php?id=1311325643
13. Проект Закону про внесення доповнень до Кодексу законів про працю України (щодо запобігання обмежень етнонаціональних, релігійних, гендерних прав при встановленні дрес-коду на роботі) №7239 від 11.10.2010 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.portal.rada.gov.ua.
14. Кримінальний кодекс Республіки Узбекистан, чинний з 01.04.1995 року, № 2012-XII.
15. Міжнародний звіт з релігійної свободи 2010 від 17.11.2010 року.
16. Кривич М. Законодавчі гарантії реалізації соціально значущих проектів релігійних організацій (український контекст) / М. Кривич // Науковий вісник Чернівецького ун-ту : зб. наукових праць. — 2008. — Випуск 414–415. — С. 212–217.
17. Указ Президента України «Положення про Міністерство культури України» від 06.04.2011 року №388/2011 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : www.zakon.rada.gov.ua.
18. Шеляженко Ю. Голова Держкомнацрелігій Юрій Решетников: «Постраданське ставлення до церкви заважає вирішенню вже назрілих питань» / Ю. Шеляженко // Всеукраїнська газета «Правдашукач» [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://truth.in.ua/?STORINKA_REDAKCIJ1:Publikaciji:Golova_Derzhkomnacreligii_Yurii_Reshetnikov%3A_%22Postradyansmzke_stavlennya_do_cerkvi_zavazhaje_virishennyu_vzhe_nazrilih_pitanmz%22.
19. Решетников Ю. Чи потрібен нам Держконацрелігій? / Ю. Решетников [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://realis.org/index.php?option=com_content&task=view&id= 34&Itemid=48.
20. Мінка П. Напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання свободи віросповідання / П. Мінка // Право і суспільство. — 2010. — № 3. — С. 134–139.