

**ПИТАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН**

Бурхливий розвиток релігійних організацій, визначення обов'язків держави щодо релігійних організацій, політика подолання негативних наслідків державної політики щодо релігії і церкви, яка існувала за радянські часи, гарантування сприятливих умов щодо розвитку суспільної моралі [1] привело до необхідності удосконалення діяльності державних органів, які забезпечують регулювання державно-церковних відносин в Україні на демократичних засадах з урахуванням міжнародних норм і стандартів.

До питань необхідності удосконалення діяльності державних органів, які забезпечують регулювання державно-церковних відносин на демократичних засадах зверталось широке коло видатних українських і закордонних мислителів, вчених, юристів. Теоретичні основи вивчення цього питання закладені у працях фахівців у сфері загальнотеоретичної юриспруденції Ю. М. Оборотова, П. М. Рабіновича, М. М. Азаркіна, Г. Дж. Бергмана, А. Б. Венгерова, М. Ю. Варьяса, Р. А. Папаяна, В. О. Ципіна, а також учених-адміністративістів, дослідження яких були поєднані з визнанням питань адміністративної правосуб'єктності, серед яких необхідно зазначити В. Б. Авер'янова, Є. В. Додіна, С. В. Ківалова, Л. Р. Білу.

Необхідно звернути увагу на певні дослідження, зроблені такими вченими, як А. Колодний, Л. Филипович, О. Заєць, Г. Друзенко, Ю. Решетніков, М. Новиченко.

Завдання цієї статті полягає в тому, щоб визначити можливості удосконалення діяльності державних органів, які забезпечують регулювання державно-церковних відносин в Україні на демократичних засадах з урахуванням міжнародних норм і стандартів.

Перші кроки до подолання негативних наслідків державної політики щодо релігії і церкви, яка існувала за радянські часи, були спрямовані на зміну чинного законодавства і, перед усім, законодавства про релігійні об'єднання в Українській СРС. Ці зміни торкалися і нового регламентування повноважень Ради у справах релігій при Раді Міністрів УРСР та виконавчих комітетів обласної, міської (міст Києва і Севастополя) Ради народних депутатів у релігійній сфері. Зміни стосувались порядку розгляду матеріалів щодо реєстрації релігійного об'єднання, порядку доступу служителів культу до своєї діяльності, проведення релігійних процесій і церемоній просто неба тощо.

Так, Указом Верховної Ради Української СРС 26 вересня 1990 р. № 320-ХІІ [2] були внесені зміни до Положення про релігійні об'єднання в Українській СРС. Відповідно до змін Радою в справах релігій при Раді Міністрів УРСР встановлювався порядок відповідно до якого служителі культу можуть при-

ступити до своєї діяльності. Також було визначено, що Рада у справах релігій при Раді Міністрів УРСР веде облік молитовних споруд, що знаходяться на території республіки.

Новели торкались і здійснення контролю за діяльністю релігійних об'єднань, цей вид державного впливу на державно-церковні відносини було суттєво змінено і вирішено з урахуванням демократичних змін, які відбувалися у суспільстві. Відповідно щодо здійснення контролю за діяльністю релігійних об'єднань було зазначено таке: «контроль за діяльністю релігійних об'єднань» замінити на «контроль за додержанням законодавства про релігійні культури». Зараз питання державного впливу на державно-церковні відносини торкались не тільки релігійних об'єднань, але й самих державних органів, громадських організацій, громадян та інших суб'єктів державно-церковних відносин.

Постановою Кабінету Міністрів України № 107 від 2 березня 1992 р. «Про затвердження Положення про Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України» [3] було визначено такими, що втратили чинність: постанова Ради Міністрів УРСР від 25 лютого 1975 р. № 98 «Про затвердження Положення про Раду в справах релігій при Раді Міністрів Української РСР» та постанова Ради Міністрів УРСР від 24 березня 1980 р. № 199 «Про статус, структуру і штати Ради в справах релігій при Раді Міністрів УРСР» [4].

Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Раду у справах релігій, яка утворювалась при Кабінеті Міністрів України. Так, відповідно до Положення, Рада у справах релігій була створена як центральний орган державного управління України, що діяв при Кабінеті Міністрів України і був підвідомчий йому.

Рада забезпечувала проведення єдиної державної політики щодо релігії та церкви, вирішення відповідно до чинного законодавства питань, пов'язаних з державно-церковними відносинами, реалізацією права громадян на свободу совісті.

Важливою складовою компетенції Ради було здійснення реєстрації статутів (положень) релігійних центрів, управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів, а також змін і доповнень до них. Рада консультувала державні органи щодо застосування законодавства України про свободу совісті та релігійні організації, забезпечувала з участю представників релігійних організацій та відповідних спеціалістів релігієзнавчу експертизу.

Указом Президента України від 11 жовтня 1995 р. № 944 (944/95) [5] з метою забезпечення проведення державної політики щодо релігії і церкви було утворено Державний Комітет України у справах релігій.

Відповідно до Положення про Державний Комітет України у справах релігій, яке було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 2 від 3 січня 1996 р. [6], визначалось, що Державний комітет України у справах релігій (Держкомрелігій) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінетові Міністрів України.

Держкомрелігій забезпечував реалізацію державної політики стосовно релігії та церкви, вирішення відповідно до чинного законодавства питань державно-

церковних відносин, реалізацію права громадян на свободу совісті, додержання принципів відокремлення церкви від держави і школи від церкви.

Завдання Держкомрелігій були значно поширені у порівнянні з завданнями Ради у справах релігій і відповідали позитивним змінам, які відбувалися в українському суспільстві. Основними завданнями Держкомрелігій було здійснення заходів щодо формування і реалізації державної політики стосовно релігії та церкви, реалізація гарантованого громадянам права на свободу совісті, створення віруючим умов і можливостей сповідувати їх релігію.

У порівнянні із Радою Держкомрелігій наділявся значною компетенцією. Держкомрелігій розглядав в установленому порядку пропозиції, заяви, скарги громадян і організацій, здійснював прийом громадян і представників релігійних організацій з питань, що належать до його компетенції, Держкомрелігій здійснював в установленому законодавством порядку реєстрацію статутів (положень) релігійних центрів і управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів, а також змін і доповнень до них.

Місцевими органами державної влади, які забезпечували проведення на території області, міст Києва та Севастополя державної політики щодо релігії і церкви були управління (відділи) у справах релігій.

Постановою Кабінету Міністрів в Україні № 697 від 29 червня 1996 [7] року було затверджено Типове положення про управління (відділ) у справах релігій обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації. Відповідно до Типового положення управління (відділ) у справах релігій обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації було місцевим органом державної виконавчої влади, що утворювався головою обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації і підпорядковувався голові відповідної державної адміністрації та Держкомрелігій.

Заснування управління (відділу) у справах релігії було зроблено для забезпечення проведення на території області, міст Києва та Севастополя державної політики щодо релігії та церкви, вирішення питань, пов'язаних з державно-церковними відносинами.

Управління, відділ відповідно до покладених на них завдань готували пропозиції про формування державної політики щодо релігії та церкви, сприяли роботі комісії у справах альтернативної (невійськової) служби, здійснювали попередній розгляд поданих на реєстрацію у встановленому законодавством порядку статутів (положень) релігійних громад.

Указом Президента України № 1229/2000 від 14 листопада 2000 р. було затверджено Положення про Державний Комітет України у справах релігій [8]. Правова природа Держкомрелігій відповідно до Указу Президента була така: Державний комітет України у справах релігій (Держкомрелігій України) утворювався як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через міністра юстиції України.

Компетенція Держкомрелігій була значно поширена. Основними завданнями Держкомрелігій України були участь у формуванні та забезпечення реалі-

заці державної політики щодо релігії, церкви і релігійних організацій, здійснення відповідно до законодавства реєстрації статутів (положень) релігійних організацій, участь у вирішенні питань, пов'язаних з передачею релігійним організаціям об'єктів державної і комунальної власності.

Указом Президента України № 280/2004 від 5 березня 2004 р. [9] Державний Комітет у справах релігій було ліквідовано і на його базі утворено Державний департамент у справах релігій у складі Міністерства юстиції України.

Постановою Кабінету Міністрів України № 1575 від 8 листопада 2006 р. було утворено Державний комітет у справах національностей і релігій [10].

Постановою Кабінету Міністрів України № 201 від 14 лютого 2007 року було затверджено положення про Державний комітет у справах національностей і релігій [11].

Згідно з Положенням Державний комітет України у справах національностей та релігій (Держкомнацрелігій) був утворений як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через віце-прем'єр-міністра України, основними завданнями якого в галузі релігії було участь у забезпеченні державної політики у сфері релігії, відносин із церквою і релігійними організаціями, сприяння у вирішенні питань, пов'язаних з поверненням релігійним організаціям культових будівель, споруд та іншого майна. Держкомнацрелігій здійснює в установленому законодавством порядку реєстрацію статутів (положень) релігійних центрів і управлінь, монастирів, релігійних братств, місій та духовних навчальних закладів, а також змін і доповнень до них.

Постановою Кабінету Міністрів України № 171 від 12 березня 2008 р. було затверджено Типове положення про управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації, у зв'язку з чим Типове положення про управління у справах релігій Київської міської державної адміністрації, відділ у справах релігій обласної та Севастопольської міської державної адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2000 р. № 1547 у частині, що стосується відділу у справах релігій обласної та Севастопольської міської державної адміністрації, втратило чинність [12].

Відповідно до Типового положення управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, Севастопольської міської держадміністрації є структурним підрозділом відповідної держадміністрації, що утворюється її головою.

Управління, відділ є підзвітним та підконтрольним голові відповідної держадміністрації та Держкомнацрелігій.

Основними завданнями управління, відділу є реалізація державної політики у сфері міжнаціональних відносин, сприяння гармонізації міжконфесійних відносин, забезпечення дотримання законодавства щодо прав національних меншин, свободи світогляду і віросповідання.

Разом з тим ставлення держави відносно державних органів, що забезпечують державну політику у сфері релігії, не є однозначним. Як вказує завідувачка

відділу проблем релігійних процесів в Україні відділення релігієзнавства Інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України доктор філософських наук, проф. Л. Филипович, «складається непроста ситуація ... держава відновлює Держкомрелігій. Якщо уряд приймає рішення про створення такого органу, то це свідчить або про розбалансованість і відсутність згоди, домовленостей, спільної позиції у внутрішній політиці держави, або ж про звичайну шкоду з боку певних кіл. В цілому це можна оцінити, як неповагу до законодавчих ініціатив Мін'юсту до своїх же рішень» [13, 20]. Далі професор Л. Филипович вказує, що «крім того Уряд не міг не знати про негативну реакцію ряду церков на відновлення Держкому. Як одноосібно, так і колективно церкви висловилися проти відродження структури, яка гнобила церкви всі роки Радянської влади, і переважно не перебудувалась в цьому і в роки незалежності. Це був прихований, але диктат: контроль над діяльністю церков, пряме і опосередковане втручання в їх діяльність». Автор наводить такий приклад: «Так, Українська Міжцерковна Рада (УМР) на прес-конференції 29 листопада оприлюднила офіційну заяву, в якій наголосила, що Постанова Кабміну України за № 1575 від 8 листопада 2006 року про створення Держкому національностей і релігій викликає занепокоєння єпископів, священників та християн бажанням повернутись до колишнього методу контролю та жорстокого втручання Держави в життя церков. В Українській Міжцерковній Раді вважають, що ця постанова не відповідає Конституції України, де говориться про відокремлення держави від Церкви, не відповідає духу адмінреформи та Європейському курсу України».

У проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”», який передбачено викласти у новій редакції із назвою: «Закон України “Про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації”» [14], розробленому робочою групою і презентованому на прес-конференції 11 грудня 2006 р. в Укрінформі, пропонувалось функції державної реєстрації релігійних організацій покласти на Міністерство юстиції та його територіальні органи. Так, Г. Друзенко, віце-президент Інституту європейської інтеграції, висловлювався: «Це логічно: якщо в процесі реєстрації релігійних організацій їхні установчі документи перевірятимуться на відповідність лише закону, кому як не органам юстиції робити цю перевірку. Розгалужена до районного рівня система управлінь юстиції, наявність достатньої кількості фахових юристів, довід реєстрації громадських і благодійних організацій та потужний центральний апарат здатні забезпечити фахову консультаційну та методологічну підтримку у застосуванні законодавства, — лише деякі аргументи на користь цієї новини» [15, 31]. Разом з тим Н. Новиченко, заступник голови Держкому України національностей і релігій, зазначає, що існуючий порядок реєстрації релігійних організацій, а саме: релігійні центри, управління, монастирі, релігійні братства, місії та духовні навчальні заклади подають на реєстрацію статут до державного органу України у справах релігій, а первинні релігійні осередки — громади подають заяву та статут на реєстрацію до обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а в Автономній Республіці Крим — до уряду АРК, є вдалими». Автор

зазначає, що «керівники церков і релігійних організацій України підтримують і відстоюють саме такий порядок реєстрації статутних документів, у тому числі і перед експертами Ради Європи» [16, 45].

Г. Друзенко, критикуючи Державний комітет у справах релігій, що існував в Україні від 1995 до 2005 року, вказував, що «Держком не одноразово пробував «підлатати» певні кричущі вади чинного Закону про свободу совісті, не змінюючи його філософію та принагідно намагаючись отримати контрольні повноваження щодо релігійних організацій». Далі автор визначає, «що 2005 та 2006 роки стали переломними у справі реформування вітчизняного законодавства про свободу віросповідання. У перший рік президентства Ющенко Держком релігій був понижений у статусі та перетворений на Державний департамент у справах релігій у складі Мін'юсту» [17, 60]. Далі автор визначає: «симптоматично, що вагання церковних провідників відбивалися на тлі рішучих дій влади щодо відтворення механізмів впливу на релігійні організації: ідеться звичайно про створення Постанови Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1575 Державного Комітету України у справах національностей та релігій. Подив викликає вже назва новоутвореного органу, оскільки з неї випливає, що релігійна приналежність мешканців України доволі жорстко пов'язана до їхнього етнічного походження».

Ю. Решетніков, співробітник апарату Верховної Ради України, визначає діяльність суб'єктів державно-конфесійних відносин зазначав, що активізація діяльності Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій не в останню чергу пов'язана з тим, що цей орган 2005 р. позбувся щільної опіки з боку Держкому у справах релігій, а відтак став виразником інтересів церков і релігійних організацій, а не провідником державних інтересів у релігійній сфері, як це було раніше [18, 73].

О. Заєць, директор Інституту релігійної свободи, визначав, що «з ліквідацією Державного комітету у справах релігій фактично було демонтовано старий механізм забезпечення розвитку державно-конфесійних відносин, а новий механізм ще не побудований. Є певні його бачення, але до кінця не опрацьовані варіанти і методи реалізації цього».

Крім того, О. Заєць зазначив, що існує певна конфронтація, певний конфлікт між державним Департаментом релігії та Міністерством юстиції з приводу підвищення статусу Державного департаменту релігії до рівня центрального органу виконавчої влади або центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом. Це питання також виносилось на обговорення Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій, дискутується досі у конфесійному середовищі. Треба визнати, що не має з цього приводу єдиної думки, і це питання, крім того, викликало певні розбіжності не тільки у конфесійному середовищі, а й в українському політикумі [19, 96].

Таким чином, визначення статусу державних органів, які б здійснювали державну політику у релігійній сфері, є дуже складним, що обумовлює необхідність як наукового підходу до вирішення цієї проблеми, так і урахування бачення усіх суб'єктів державно-конфесійних відносин. Але необхідно зазна-

чити, що головним завданням державного органу у справах релігій повинно бути забезпечення гарантованого Конституцією України права кожного на свободу світогляду і віросповідання.

Література

1. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 25. — Ст. 28.
2. Про внесення змін до Положення про релігійні об'єднання в Українській РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР 26 вересня 1990 р. № 320-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1990. — № 42. — Ст. 582.
3. Про затвердження Положення про Раду у справах релігій при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 107 від 2 березня 1992 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
4. Про затвердження Положення про Раду в справах релігій при Раді Міністрів Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 25 лютого 1975 р. № 88.
5. Про утворення Державного Комітету України у справах релігій: Указ Президента України від 11 жовтня 1995 р. № 944 (944/95) // <http://www.rada.gov.ua>.
6. Положення про Державний Комітет України у справах релігій: Постанова Кабінету Міністрів України № 2 від 3 січня 1996 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
7. Типове положення про управління (відділ) у справах релігій обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 697 від 29 червня 1996 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
8. Положення про Державний Комітет України у справах релігій: Указ Президента України № 1229/2000 від 14 листопада 2000 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про ліквідацію Державного Комітету у справах релігій і утворення на його базі Державного департаменту у справах релігій у складі Міністерства юстиції України: Указ Президента України № 280/2004 від 5 березня 2004 р. // <http://www.rada.gov.ua>.
10. Про утворення Державного Комітету у справах національностей і релігій: Постанова Кабінету Міністрів України № 1575 від 8 листопада 2006 // <http://www.rada.gov.ua>.
11. Положення про Державний комітет у справах національностей і релігій: Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 14 лютого 2007 року // <http://www.rada.gov.ua>.
12. Типове положення про управління (відділ) у справах національностей та релігій обласної, відділ у справах національностей та релігій Севастопольської міської державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 171 від 12 березня 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 42. — Ст. 1787.
13. Филипович Л. Повий закон про свободу совісті: Проект на майбутнє // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.
14. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», який передбачено викласти у повній редакції із назвою: «Закон України «Про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації» // http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=438.
15. Друзепко Г. Між традицією та свободою // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.
16. Новиченко М. Державно-конфесійні відносини в Україні: законодавчий механізм забезпечення // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.
17. Друзепко Г. Певесочасний законопроект // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.
18. Решетніков Ю. 2006 рік: релігійний вимір // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.
19. Засць О. Про свободу совісті і релігійні організації // Релігійна свобода. — К., 2007. — № 11.