

перебуває у державній чи комунальній власності, передається органами, уповноваженими управляти відповідним майном, у безоплатне користування релігійних організацій».

На відміну від ст. 17 чинного Закону, робоча група пропонує позбавити органи, уповноважені управляти культовим майном, що перебуває у державній чи комунальній власності, дискреції вирішувати, передавати таке майно у користування релігійним організаціям чи ні. Законопроект доволі жорстко визначає: уповноважені державні та комунальні органи **зобов'язані** передати культове майно у безоплатне користування релігійних організацій. Виняток становить лише майно, включене Урядом до спеціального переліку культового майна, що не підлягає передачі у безоплатне користування релігійних організацій.

Законопроект пропонує встановити місячний строк для розгляду заяви про передачу культового майна у безоплатне користування у ситуаціях, коли щодо такого майна немає спору між релігійними організаціями, і трьохмісячний строк у разі, коли на передачу культового майна претендує дві та більше релігійних організацій.

*О. Саган**
*С. Здіорук**

ПОЛІТИЧНІ РИЗИКИ ЗМІНИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ СВОБОДИ СОВІСТІ

Пошук оптимальної моделі державно-церковних відносин в Україні потребує детального вивчення і компаративного аналізу європейського і світового досвіду врегулювання проблемних питань у розвитку релігійних інституцій. Добрим орієнтиром тут є приклад врегулювання проблем у релігійній сфері західно- і центральноєвропейських країн, де значну увагу приділяють розвитку рівноправного діалогу держави з релігійними інституціями, створюють сприятливі умови для якнайшвидшої адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу у сфері свободи совісті. А саме – «Європейської конвенції з прав людини», «Паризької хартії для нової Європи», низки рекомендацій та рамкових конвенцій ПАРЄ. Метою цих заходів є поступове переведення державно-церковних відносин на рівень соціального партнерства.

Відокремлення церкви від держави зовсім не свідчить, що держава і церква не можуть співпрацювати у багатьох сферах, хоча є різними за своєю природою інституціями. Існує чимало сфер соціального і громадського життя, в яких їхня співпраця є або у перспективі може бути плідною. А це – розробка й впровадження різноманітних соціальних програм, захист фундаментальних норм моралі, духовне виховання молоді, підтримка інституту сім'ї, збереження довкілля, відродження традицій милосердя і благодійництва, охорона здоров'я тощо. За останні роки в Україні здійснено чимало таких спільних соціальних проектів – багато церков утримують сиротинці, будинки для одиноких та літніх людей, хоспіси, здійснюють реабілітаційні програми для безпритульних дітей, інвалідів тощо. Активною є участь релігійних організацій у проведенні суспільно значущих акцій, під час яких релігійні організації виховують у вірних повагу до національних свят, історичних подій, культурних та духовних надбань Українського народу.

Проте, на жаль, правове поле, в межах якого може здійснюватися вказана співпраця, в Україні ще не є усталеним та досконалим. Зокрема, це стосується співпраці з

* Науковий консультант Секретаріату Президента України, докт. філос. наук

* Зав. відділу Інституту стратегічних досліджень, канд. філос. наук

церквами у системі світської освіти, запровадження інституту капеланства у Збройних Силах та інших військових формуваннях України тощо.

Невідкладного правового врегулювання потребує процес запровадження релігійно орієнтованих курсів у загальноосвітніх навчальних закладах. Межа між загальноосвітньою виховною роботою та катехізацією є надзвичайно тонкою, що є спокусою для окремих релігійних організацій всілякими засобами забезпечити свою присутність у загальноосвітніх та вищих світських навчальних закладах. Взаємоприйнятним виходом з цієї ситуації міг би бути розвиток характерних для більшості розвинених країн світу конфесійних загальноосвітніх навчальних закладів. Крім того, викладання духовно-моральних курсів може здійснюватися лише фаховими педагогами, а батьки та учні повинні мати можливість вільного вибору таких курсів. У цьому аспекті вважаємо значним кроком держави назустріч потребам церков включення спеціальності «Богослов'я (Теологія)» до переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах. Завдяки цьому відкрилася можливість державної акредитації богословських навчальних закладів, визнання державою їхніх дипломів. При цьому важливими були б і зустрічні кроки з боку відповідних богословських інституцій.

Таким чином, нагальною потребою нинішнього етапу розвитку державно-церковних відносин є **вдосконалення законодавства у сфері свободи совісті, розробка та впровадження у життя ефективного політико-правового механізму регулювання суспільно-релігійних та державно-церковних відносин.**

Хоча свого часу прийнятий у 1991 році Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" отримав схвальні оцінки Парламентської Асамблеї Ради Європи та позитивно згадувався у доповідях Держдепартаменту США з релігійної свободи, нині, в руслі загальнонаціонального плану виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, на порядку денному стоїть прийняття нової редакції цього Закону, оскільки, на нашу думку, вирішення сучасних проблем державно-церковних відносин в Україні вичерпало свій адміністративний ресурс¹. Відтак об'єктивно в правовому полі країни складається ситуація необхідності зміни чинного законодавства як у сфері функціонування релігійних інституцій, так і регулюванні державно-церковних відносин.

Зокрема потребує невідкладного законодавчого врегулювання порядок усіх аспектів співпраці держави і релігійних організацій у царині освіти; унормування порядку визнання релігійних інституцій суб'єктами права при заснуванні дошкільних, загальноосвітніх і вищих навчальних закладів; проблеми повернення церквам і релігійним організаціям колишніх культових споруд та майна, що перебувають у державній та комунальній власності; механізм заборони релігійним організаціям брати участь у діяльності політичних партій або фінансувати їх, здійснювати політичну агітацію; розробка ефективного механізму внесення відомостей про релігійні інституції до Єдиного державного реєстру при набутті статусу юридичної особи (проблема подвійної реєстрації) тощо.

Актуальними залишаються правові колізії між Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» й Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»; Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» й Законом України «Про загальний військовий обов'язок».

У зв'язку із означеними проблемами у сфері правового регулювання державно-церковних і міжцерковних відносин, а також з метою застосування Рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), зокрема, Резолюції 1466 (2005) про виконання Україною обов'язків і зобов'язань, а також пояснювальної записки до неї §§269-

¹ Дет. див.: Саган О.Н. Сучасні проблеми державно-церковних відносин в Україні: аспект врегулювання чинного законодавства // Релігійна свобода. Науковий щорічник. – К., 2006. – С. 73-79.

271², за якою Україна взяла на себе зобов'язання впровадити недискримінаційну систему реєстрації церков та віднайти правове рішення щодо повернення церковного майна, відповідно до Плану дій "Україна – Європейський Союз" на 2005 рік та у щорічному цільовому плані "Україна – НАТО" на 2005 рік, Президентом України був підписаний Указ №39 (від 20 січня 2006 року) "Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи". Підпунктом шостим пункту другого Плану передбачалася розробка нової редакції Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації".

На виконання Указу Президента України, Кабінет Міністрів доручив Міністерству юстиції (розпорядження № 2571/1/1-06 від 3 лютого 2006 року) підготувати вказаний законопроект. У зв'язку із цим слід віддати належне Мінюсту України. У короткий термін тут була створена робоча група з підготовки вказаного законопроекту, до роботи в якій були залучені представники релігійних організацій, науковці та експерти. Така співпраця, як справедливо вважало керівництво міністерства, мала забезпечити нову редакцію закону від правових колізій, розробити і прийняти законодавчі зміни, що реально покращують правове поле, надають можливість усунути проблемні питання у діяльності релігійних організацій.

Новий проект закону отримав назву "Про свободу світогляду, совісті віросповідання та релігійні організації". Оскільки це не входить у завдання даної статті, ми не будемо вдаватися до детального аналізу нового законопроекту – всі бажаючі могли ознайомитися із законопроектом, а також висновками експертів Венеціанської Комісії і ОБСЄ (затвердженого на 68-й пленарній сесії Європейської комісії за демократію через право 9 жовтня 2006 року № 391) на Інтернет-сторінці Мінюсту. Відзначимо лише, що, на наш погляд, його новими рисами є: поширення віросповідних (світоглядних) прав з громадянина на кожную особу; можливість часткового або повного фінансування державою суспільно корисних проектів, які здійснюються релігійними організаціями; передання функцій реєстрації релігійних організацій до компетенції Міністерства юстиції України; отримання права для релігійних організацій мати філії та представництва як відокремлені структурні підрозділи без статусу юрособи; заміна спеціальної правоздатності на універсальну, тобто право робити все, що прямо не заборонено законом, зокрема й здійснювати господарську та підприємницьку діяльність тощо. Проте проект містить і ряд положень, які потребують свого подальшого вдосконалення, а саме у розвиток одного із базових його принципів – принципу визнання у реалізації віросповідних (світоглядних) прав пріоритету прав особи щодо прав колективних суб'єктів.

Але вже на час закінчення роботи над законопроектом – наприкінці 2006 року – стало зрозуміло, що в умовах нової політичної ситуації в країні, а саме домінування в парламенті антикризової коаліції, передача законопроекту у Верховну Раду України має значний політичний ризик.

² Україна взяла на себе зобов'язання запровадити нову недискримінаційну систему реєстрації церков та віднайти правове рішення щодо повернення церковного майна. Чинний Закон про свободу совісті та релігійні організації було ухвалено у 1991 році. Незважаючи на те, що він вважається одним з найкращих законів про свободу релігії у регіоні, деяким положенням бракує ясності. Закон обмежує форми, в яких можуть бути створені релігійні організації, обмежує мінімальну кількість засновників до 10 дорослих осіб (тоді як така сама вимога для громадських об'єднань – 3 особи), забороняє створення місцевих чи регіональних підрозділів без створення юридичної особи, не передбачає можливості надання статусу юридичної особи релігійним асоціаціям, дискримінує іноземців і осіб без громадянства. Існує брак ясності щодо того, які організації реєструються регіональними державними органами, а які – Державним комітетом з релігійних питань. Закон також містить ряд неоднозначних положень, які залишають значну свободу дій виконавчим органам. Отже, **досить прогресивний закон на час свого ухвалення зараз потребує значних змін**. У той самий час, чинний принцип реєстрації статутів релігійних організацій для отримання статусу юридичної особи і відсутність вимоги реєстрації релігійних організацій як таких мають бути встановлені з урахуванням Рекомендацій Асамблеї 1556 (2002).

Це засвідчили попередні розгляди законопроектів, що стосувалися діяльності церков. Зокрема законопроекти В.Стретовича та О.Турчинова щодо надання Церквам і релігійним організаціям права постійного користування земельними ділянками із земель державної та комунальної власності (№1101 від 30.06.2006 та №2260 від 04.10.2006 відповідно) 17 жовтня 2006 р. були відхилені народними депутатами, що, на думку експертів, свідчить не лише про нерозуміння більшою частиною представників депутатського корпусу реальних потреб церков і релігійних організацій, але й про небажання це розуміти. Така ж доля 1 листопада минулого року спіткала і законопроект В.Стретовича щодо надання релігійним організаціям права засновувати загальноосвітні навчальні заклади різного рівня (№ 2020 від 30.08.2006).

Як відзначають експерти, в усіх цих випадках фракції «антикризової коаліції» голосували проти вказаних законопроектів, незважаючи на те, що на адресу керівництва Верховної Ради України та парламентських фракцій з боку членів Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій були направлені листи на підтримку зазначених законопроектів, а народні депутати з відповідних фракцій не втомлюються робити цілком правильні заяви про свою підтримку церкви. Проте єдності в цих питаннях немає і в лавах опозиції. На сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходиться черговий законопроект (вже восьмий з 2003 р.) з проблеми землекористування релігійних організацій (автори – народні депутати України Р.Лук'янчук, Я.Сухий, О.Турчинов; реєстр № 2426 від 30.10.06), а також законопроект О.Боднар та О.Турчинова щодо заборони приватизації колишніх культових споруд (реєстр № 2758 від 15.12.06).

Інше велике питання – надзвичайно низький рівень осмислення народними депутатами сучасного стану державно-церковних відносин в Україні та світі, а саме підхід до розвитку релігійних інституцій в країні із позицій тоталітарних "опіумних" оцінок. Відтак виникає пряма загроза зміни внутрішньої логіки будь-якого законопроекту, що стосується релігії й вилучення з них принципових світоглядних положень, а також, як відкрито висловлюються окремі політики, максимального наближення до аналогічних російських законів.

Підставою для таких розмірковувань є відсутність в Україні правового механізму, який дозволяє Урядові заперечувати внесення поправок і зняття законопроектів із голосування у випадку кардинальної зміни депутатами напрацьованих експертами базових положень.

Інший ризик полягає в тому, що в Україні значно ослабла виконавча дисципліна щодо дотримання чинного законодавства. Особливо це стосується сфери свободи совісті. Після кількох реорганізацій державний орган, який має відповідати за державно-церковні відносини, фактично не має ефективних механізмів впливу на ситуацію в країні. Крім того, значно ослаблено і кадрове забезпечення структур нинішнього Державного комітету у справах національностей та релігій в регіонах країни. Відтак набрання чинності нової реакції закону може спричинити значні труднощі у реєстрації громад тощо.

Ці та інші причини стали спонукальним чинником того, що нова редакція закону про свободу совісті не отримала підтримки Всеукраїнської Ради церков і релігійних організацій. Представники багатьох церков вважають, що новий проект закону містить суперечливі положення, які можуть викликати ускладнення міжконфесійної ситуації в країні, а тому роботу над законопроектом доцільно призупинити до вироблення і узгодження всіма церквами Концепції державно-церковних відносин. Особливу небезпеку нового законопроекту вбачають в лобіюванні окремими церквами (найбільш активні в цьому Римсько-Католицька та Українська Православна Церкви) права на закріплення статусу юридичної особи не за громадами, а за церквою в цілому. Це фактично унеможливить зміну юрисдикції громад, що значно звужить конституційні права віруючих.

Ці та деякі інші причини політичного характеру спонукали Першого віце-прем'єр-міністра України М.Азарова надіслати у Секретаріат Президента України прохання зняти з контролю підпункт шостий пункту другого "Плану Заходів з виконання обов'язків та

зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи" – розробку нової редакції Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації". Секретаріат Президента України погодився на цю пропозицію і питання було зняте з контролю як таке.

Як відзначив Президент України на зустрічі із єпископатою УПЦ КП (12.01.2007 р.), на порядку денному нині стоїть розробка Концепції державно-церковних відносин, яка б відповідала європейському та світовому досвіду врегулювання проблемних питань, пов'язаних із свободою совісті в Україні, проте враховувала національну специфіку, традиції міжконфесійних відносин, що склалися. Ця Концепція повинна пройти експертне обговорення, а до її розробки мають бути залучені представники Всеукраїнської Ради церков та інших зацікавлених церковних й громадських інституцій. За основу Концепції можна було б взяти вже напрацьований кілька років тому проект документу, створений робочою групою за участю Центру економічних і політичних досліджень імені О.Разумкова та представників церков.

Зазначимо, що зняття з порядку денного урядового проекту закону про свободу совісті не зупинило законотворчі ініціативи народних депутатів. Вже 26 січня 2007 р. народним депутатом О.Фельдманом був поданий новий законопроект «Про внесення змін до Закону України „Про свободу совісті та релігійні організації“» (щодо зловживання правом на свободу світогляду і віросповідання, реєстр. № 3035). Цей законопроект яскраво підтверджує наші попередні висновки щодо рівня осмислення проблем свободи совісті народними обранцями. Окрім багатьох інших проблемних, з точки зору нинішньої світової практики у сфері свободи совісті, питань, пан Фельдман зокрема пропонує надавати законні підстави для обмеження прав віруючого на свободу совісті та віросповідання, а саме запроваджувати тимчасове обмеження за рішенням суду права на свободу світогляду і віросповідання шляхом вжиття запобіжних заходів, а також обмежувати за рішенням суду право на свободу світогляду і віросповідання. Таким чином, суддя, на думку депутата, має визначати вид та міру покарання, а це, як стверджують експерти, неминуче призведе до суддівського свавілля та різного тлумачення й застосування тих самих норм закону.

Деяка інша ситуація виникла із розробкою проекту закону "Про повернення майна культового призначення релігійним організаціям". Зазначимо, що реституція (або повернення колишньому власникові) майна релігійного призначення – одне із зобов'язань України, яке вона взяла на себе, коли вступала до Ради Європи. Проте, що це зобов'язання не виконане, Рада Європи нагадувала Україні востаннє у своїй доповіді від 5 жовтня 2005 року. Реагуючи на зауваги Ради Європи, Президент України видав згадуваний вище Указ № 39 (від 20.01.2006 р.), яким зобов'язав Мінюст до 1 квітня 2006 р. подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України для наступного внесення на розгляд Верховної Ради України законопроект про вдосконалення правил повернення релігійним організаціям церковного майна. Мінюст підготував законопроект «Про засади повернення культових будівель та майна релігійним організаціям», проте фактично не залучив до його розробки релігійні організації та експертів. Унаслідок такої закритості процедури та через брак відповідних фахівців розроблений законопроект зазнав обґрунтованої критики з боку релігійних організацій.

Нині проект закону розробляється спеціальною міжвідомчою комісією з реституції церковного майна, що хоча й була створена в Кабінеті Міністрів України ще у 2002 році (у 2005-2006 роках фактично не працювала), проте й досі не подала якихось законодавчих ініціатив. І це не дивно, оскільки проблеми, які піднімаються конфесіями, лежать поза компетенцією комісії, навіть якщо вона міжвідомча. Саме тому потрібен не тільки Закон України "Про реституцію церковного майна", але й довгострокова Національна програма, розрахована на 20-30 років, в якій би було чітко визначено, які об'єкти, в якому році і якій церкві будуть передані, а також зазначено, що і чому назавжди залишиться у державній власності. Зрештою на програму потрібні значні кошти, які необхідно передбачити окремим рядком у Держбюджеті, інакше весь тягар реституції ляже на й так знекровлені місцеві бюджети. Такий підхід до реституції – світова практика. А без цього листи

віруючих і надалі будуть робити великі кола високими кабінетами та повертатимуться із тими ж відписками авторам, що й в попередні роки. Бо куди подіти ті бібліотеки, архіви, будинки органної та камерної музики і т.п., які нині розміщені в культових спорудах? Відтак подальше зволікання з прийняттям продуманої програми реституції все далі заганятиме владу у глухий кут: з одного боку, добровільні зобов'язання перед Євросоюзом і віруючими щодо повернення майна, а з іншого – руйнування системи закладів культури зі всіма витікаючими з цього наслідками.

Підводячи підсумок, зазначимо, що на даному етапі розвитку політичної ситуації в країні, що характеризується відсутністю домінантного потужного політичного центру, а також перманентною зміною політичних домовленостей, ми повинні дуже обережно підійти до вирішення стратегічних питань державно-церковних відносин, які в жодному разі не повинні стати заручниками тих чи інших політичних торгів. А тому до прийняття узгодженої всіма конфесіями Концепції державно-церковних відносин базовий закон про свободу совісті змінювати не доцільно. Наявність Концепції дозволить також більш чітко регламентувати діяльність тих державних органів, які регулюють нині питання, пов'язані із свободою совісті в країні. Поряд з цим, напрацювання нових проектів законів та законів про внесення змін до тих законодавчих актів, які стосуються сфери свободи совісті, не повинні зупинятися. Досягнення консенсусу між церквами та законодавцем щодо часткових змін у законодавстві у сфері функціонування в Україні релігійних інституцій (наприклад, щодо землекористування, освіти тощо) повинно ставати основою для спільної роботи представників законодавчої гілки влади та конфесій.

*М. Бабій**

ПРОБЛЕМИ ПОНЯТІЙНОГО ДИСКУРСУ В КОНТЕКСТІ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СВОБОДУ СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЙНІ ОРГАНІЗАЦІЇ»

Предметна площина інформаційно-аналітичної дискусії щодо основних новацій і по-новому виписаних, юридично оформлених положень проекту Закону «Про свободу совісті, світогляду, віросповідання та релігійні організації», який підготовлено робочою групою Міністерства юстиції України (2006 р.) - **надзвичайно широка й багатоаспектна.**

Наявні проблеми експлікуються як у контексті потреб українського соціуму й кожного в ньому суцього, релігійних спільнот, а також викликів часу, ситуації, що склалася в релігійному середовищі України, так і вимог міжнародного (зокрема європейського) співтовариства.

Сфера свободи совісті, віросповідання, поза сумнівом, стосується самої делікатної, інтимної ділянки людського буття, царини духу, вияву свободи особистості. Науковцями, теологами, політиками вона визнається такою, що має фундаментальний характер. Не випадково свобода совісті, розглядається як базова в системі інших свобод. Тому, що «вільна совість у вірі є вищою понад усе»¹.

Зауважимо, що це практично перше в історичному вимірі визнане на практиці суб'єктивне право людини. Одержавши реальне законодавче закріплення, будучи конструктивною, ідея свободи совісті набула чіткого юридично оформленого змісту й наповнення.

* Старший науковий співробітник Відділення релігієзнавства ІФ імені Г.С. Сковороди НАН України, канд. філос. наук.

¹ Бердяев Н.А. Новое религиозное сознание и общественность. – М., 1999. – С. 70.