

ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ ТА КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНИХ ВІДНОСИН

Охарактеризовано досвід діяльності консультативно-дорадчих органів, котрі діють при Президентові України та Кабінеті Міністрів України. Розглянуто долучення вказаних органів щодо реалізації державної політики в сфері державно-конфесійних питань.

Ключові слова: Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, державно-конфесійні відносини, консультативно-дорадчі органи.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні діяльність консультативно-дорадчих органів є невід'ємним елементом діяльності органів влади різного рівня і підпорядкування. Дані органи можуть утворюватися як на постійній, так і тимчасовій основі. Оскільки Україна провадить політику у сфері релігій та церкви, то відповідно в структурі державного управління діють консультативно-дорадчі органи щодо вирішення тих чи інших актуальних питань релігійного комплексу держави. Можна зазначити те, що діяльність даних консультативно-дорадчих органів в Україні засвідчує дієві механізми співпраці владних структур з релігійними організаціями і останнім часом набирає все більшої популярності і є **актуальною** у інформативному просторі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанню щодо діяльності консультативно-дорадчих органів стосовно вирішення актуальних питань державно-релігійного комплексу України, які діють при вищих органах влади, у своїх дослідженнях увагу приділяють такі експерти державно-конфесійних відносин: М.Васін, А.Попок, Ю.Решетніков, М.Новиченко, У.Хаварівський та інші. Також з інформацією щодо виникнення і діяльності консультаційно-дорадчих органів при Президентові України і Кабінеті Міністрів України можна ознайомитися у інформаційних звітах державного органу України у справах релігій, експертних доповідях Інституту стратегічних досліджень та в інформаційних повідомленнях інтернет-порталів присвячених огляду релігійної ситуації в Україні, а також, безпосередньо, на офіційних веб-сайтах даних консультативно-дорадчих органів. Потрібно зазначити, що серед доробку українських науковців відсутні комплексні дослідження з зазначеної проблематики, власне дана стаття є одним із кроків у подоланні даної прогалини у релігієзнавчому науковому товаристві.

Формулювання мети статті (постановка завдання). Метою даної статті є характеристика діяльності консультативно-дорадчих органів щодо здійснення державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, які існують(вали) при Президентові України та Кабінеті Міністрів України. Для повноцінної реалізації означеної мети автору необхідно виконати такі **завдання**: визначити кількість консультативно-дорадчих об'єднань при Президентові України та Уряді; окреслити терміни та причини їх виникнення; розглянути структурну характеристику даних органів, а також прослідкувати їх діяльність і внесок у вирішення актуальних питань державно-релігійного комплексу держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У щорічному зверненні до Верховної Ради України за 2012 рік, висвітлюючи питання «Інституційного розвитку громадянського суспільства», Президент України підкреслює, що: «потребують більш ефективного використання такі усталені та перевірені практикою форми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, як громадські ради та консультативно-дорадчі органи при центральних та місцевих органах влади, громадські слухання, консультації з громадськістю, громадська експертиза, громадський моніторинг» [6, с.130].

Консультативно-дорадчі органи при Президентові України. З листопада 2005 р. по квітень 2010 р. діяла *Національна рада з питань культури і духовності при Президентові України* (далі Національна рада). Згідно її Положення, на Національну раду, серед інших, були покладені такі завдання: «досягнення узгодженості у міжконфесійних питаннях, створення сприятливих умов для розвитку суспільної моралі і гуманізму, громадянської злагоди незалежно від світогляду людей чи їх віросповідання [8].

Очоловав Національну раду М.Г.Жулинський, до її складу входили представники профільних вищих органів державної влади та видатні діячі громадськості, але потрібно зазначити, що до складу Національної ради не увійшло жодного офіційного представника релігійних організацій, які діють в Україні.

На засіданнях Національної ради вирішувалися актуальні питання у сфері її компетенції, зокрема у контексті релігійного комплексу розглядався проект програми дій щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства; обговорювалася проблема реставрації пам'яток культури зі списку ЮНЕСКО (Києво-Печерська Лавра, Софія Київська); був розроблений проект «Концепції гуманітарного розвитку України на період до 2020 р».

Іншим консультативно-дорадчим органом, який нині діє при Президентові України є *Громадська гуманітарна рада* (далі Гуманітарна рада), яка існує з квітня 2010 року, згідно відповідного Указу Президента України. В її положенні зазначено, що Гуманітарна Рада створена «з метою врахування суспільно значущих інтересів у вирішенні найважливіших питань гуманітарного розвитку, підготовки пропозицій щодо забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина у сферах освіти, науки, культури і мистецтва, охорони здоров'я, інтелектуальної та творчої діяльності, впровадження системних реформ для досягнення відповідності європейським стандартам захисту таких прав» [4]. Даний консультативно-дорадчий орган очолює Президент України В.Ф.Янукович.

В структурі Гуманітарної ради діють п'ять робочих груп, серед яких робоча група із міжнаціональних і державно-церковних відносин. До складу Ради не увійшли офіційні представники жодної релігійної організації існуючої в Україні.

За час свого існування Гуманітарна рада розглянула питання, які стосуються міжнаціонального комплексу в Україні, куди безпосередньо входять проблеми, що стосуються релігійних меншин в Україні, зокрема: вдосконалення законодавства про культурну спадщину України, проблеми забудови охоронної (буферної) зони Софії Київської; гармонізація міжетнічних відносин в Україні.

Ще одним нині діючим консультаційно-дорадчим органом при Президентові України є *Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства* при Конституційній Асамблеї (далі Координаційна рада). Координаційна рада утворена у січні 2012 р. з метою створення – забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації державної політики та впровадження системних заходів, спрямованих на: формування сприятливого середовища для дальшого становлення в Україні громадянського суспільства, підвищення ролі його інститутів у здійсненні державної політики, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина [7]. Очолоє Координаційну раду М.І.Станійчук.

При Координаційній раді діє сім робочих груп, але офіційних представників релігійних організацій до складу ради запрошено не було. Оскільки процес формування персонального складу Ради ще триває, то не можна виключати вірогідність того, що державні керманічі прислухаються до пропозицій ВРЦіРО і включають представників релігійної спільноти до складу Ради, що в свою чергу буде відповідати проголошеним паритетним відносинам держави і релігійних організацій (як одного з інститутів громадянського суспільства) та прискорить прийняття певних нагальних питань нормативно-правового характеру у державно-релігійному комплексі.

Консультативно-дорадчі органи при Кабінеті Міністрів України. Одним з таких консультативно-дорадчих органів, на виконання відповідного Указу Президента України в липні 2002 р., було утворено *Міжвідомчу комісію з підготовки пропозицій щодо відновлення*

прав церков і релігійних організацій, які були порушені внаслідок проведення колишнім Союзом РСР тоталітарної політики стосовно релігії (далі Міжвідомча комісія).

Головою Міжвідомчої комісії були Віце-прем'єр-міністр України В.П.Семиноженко, з січня 2003 р. Віце-прем'єр-міністр України Д.В.Табачник. До її складу входили представники центральних і відомчих органів виконавчої влади, представники релігійних організацій у складі Міжвідомчої комісії не передбачалися. Під час своєї діяльності Міжвідомча комісія провела роботу щодо узагальнення інформації стосовно об'єктів колишньої церковної власності (культових будівель, церковних приміщень та іншого майна), зокрема був складений перелік вказаних об'єктів, в який увійшло близько 300 одиниць колишньої церковної власності. Також були розроблені пропозиції щодо їх поступової передачі до колишніх власників. Завдяки діяльності Міжвідомчої комісії було передано близько 50 приміщень релігійним організаціям. Вказана Міжвідомча комісія проіснувала до березня 2006 р.

З березня 2006 р. по січень 2007 р. при Кабінеті Міністрів України була утворена та існувала *Міжвідомча комісія з підготовки пропозицій щодо відновлення прав церков і релігійних організацій, порушених унаслідок проведення тоталітарної політики у минулі часи* [9]. Очолював Міжвідомчу комісію Віце-прем'єр-міністр з гуманітарних питань В.А.Кириленко. Організаційне забезпечення роботи Комісії було покладене на Державний департамент у справах релігій при Міністерстві юстиції України.

Міжвідомча комісія здійснювала розробку проекту плану заходів, спрямованих на відновлення порушених прав церков і релігійних організацій, зокрема повернення їм колишніх культових будівель, іншого церковного майна (в тому числі приміщень), що перебувають у державній власності і їх використання відбувається не за призначенням. Проте, як зазначено у Експертній Доповідь «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку», яка підготовлена Інститутом стратегічних досліджень, «робота цієї Комісії виявилася недостатньо результативною» [11, с. 241].

Оскільки, під час існування Міжвідомчої комісії у вищих органах державної влади відбуваються чергові ротації, які пов'язані з виборами до Верховної Ради України у 2006 р. Було утверджено новий склад Уряду та утворено новий орган України у справах релігій – Державний комітет України у справах національностей та релігій. Вказані ротації та реорганізації у вищих і центральних органах виконавчої влади призвели до призупинення діяльності Міжвідомчої комісії, тобто до її номінального існування. Релігійне середовище потребувало створення нового консультативного-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України, або внесення відповідних нормативно-правових змін до існуючого положення Міжвідомчої комісії.

У 2007 р. було створено новий-консультаційно-дорадчий орган. З січня 2007 р. по жовтень 2008 р. здійснювала свою діяльність *Комісія при Кабінеті Міністрів України з питань повернення майна релігійним організаціям* (далі Комісія), яка була створена постановою КМУ від 24 січня 2007 р. [3, с.70-71] після ряду зустрічей перших осіб держави з Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій. Очолив комісію Віце-прем'єр-міністр України Д.В.Табачник, до її складу не було включено офіційних представників релігійної спільноти.

Під час свого існування Комісія провела одне засідання, яке відбулося у березні 2007 р. «Під час засідання Комісії було розглянуто Перелік храмів та інших церковних споруд, на які претендують релігійні громади, підготовлений Фондом держмайна України за поданням облдержадміністрацій та надано відповідні доручення щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних з поверненням релігійним організаціям згаданих об'єктів» [1]. У вересні 2007 р. при Комісії було створено робочу групу яка здійснювала розробку законопроекту «Про повернення релігійним організаціям колишніх культових споруд та іншого церковного майна».

У 2007 р. в результаті формування в Верховній Раді України нової коаліції було сформовано новий Уряд. У 2008 р., за результатами зустрічі Прем'єр-міністра України з представниками Всеукраїнської Ради Церков і Релігійних організацій, у квітні вищезазначена

Комісія реорганізована в *Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій* (далі Комісія), що була створена постановою КМУ від 30 жовтня 2008 р., як постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів. «До її компетенції, окрім питань, пов'язаних із поверненням майна релігійним організаціям, передбачено здійснення комплексу дій, спрямованих на створення сприятливих умов щодо діяльності релігійних організацій, забезпечення рівних прав і можливостей, необхідних для здійснення ними своєї соціальної місії, утвердження релігійної та світоглядної терпимості» [12, с. 46].

З 2008 р. очолював Комісію Віце-прем'єр-міністр з гуманітарних питань І.В. Васюник і до її складу, окрім представників центральних органів виконавчої влади, були запрошені офіційні представники релігійних організацій.

Прийняті у 2010 р. зміни до вказаного положення консультативно-дорадчого органу стосуються питань оптимізації складу та механізму його діяльності. Зміни у складі Комісії, перш за все, передбачають входження до її складу представників тих міністерств і відомств України, які безпосередньо задіяні у вирішенні питань, що виносяться на її засідання.

Відмітимо, що згідно прийнятих змін, до складу Комісії введено представників двох відомств та відповідно заступника Голови Державного департаменту з питань виконання покарань, заступника голови Київської міськдержадміністрації; в свою чергу, із складу комісії виключено представників двох міністерств і одного відомства. Зауважимо, що внесення змін у вересні 2010 р. у склад Комісії не торкнулося зміни Голови Комісії (у положенні від 2008 р. передбачено, що Головою Комісії є Віце-прем'єр-міністр з гуманітарних питань). Хоча урядовим розпорядженням №1502 від 19 липня 2010 р., у зв'язку з ліквідацією посади Віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань, питання міжконфесійних і міжнаціональних відносин передані до компетенції Віце-прем'єр-міністра з питань Євро-2012. Логічним видається, що даний факт мав би бути врахований при розробці (Держкомнацрелігій) і затвердженні (Кабінетом Міністрів України) відповідних змін до складу Комісії. На вказане не доопрацювання у змінах до положення Комісії не було звернуто увагу, оскільки: по-перше, після внесених змін (2010 р.) так і не було проведено жодного засідання; по-друге, невдовзі розпочалася адміністративна реформа, яка вимагала внесення нових змін до положення Комісії.

Впродовж 2010 р, 2011 р. і станом на 15 жовтня 2012 р. Комісія не проводила засідань, що пов'язано, по-перше, із кон'юктурними змінами в Уряді; по-друге, із проведенням чергової нормоузгоджувальної роботи стосовно внесення змін до її положення. Тимчасове припинення діяльності зазначеної комісії викликає з боку громадськості та релігійних організацій критичні зауваження в бік влади у контексті ведення плідного діалогу між державою і релігійними організаціями. Неодноразово релігійна спільнота зверталася до владних структур з пропозицією відновлення роботи Комісії [2]. В зв'язку з чим у квітні 2011 р. після зустрічі Президента України з представниками Всеукраїнської Ради Церков і релігійних організацій голова держави надав доручення Кабінету Міністрів України стосовно відновлення роботи Комісії.

В липні 2012 р. Урядом були внесені чергові зміни до положення Комісії. Зазначені зміни визначають даний консультативно-дорадчий орган тимчасовим, а не постійним при КМУ. З переліку нормативних актів, якими керується Комісія у своїй діяльності, вилучено постанови Верховної Ради України. Також зміни були внесені у формулювання завдань Комісії, більш чітко визначено, що Комісія сприяє забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій. Одним із нововведень є те, що до завдань Комісії входитиме не тільки «підготовка рекомендацій щодо удосконалення механізму повернення релігійним організаціям культових будівель та іншого майна, що їм належало», але й «розгляд проблемних питань щодо визначення належності будівель та майна до категорії культового», а також до цього процесу залучати «незалежних експертів» [5]. Зазначені нововведення є важливими у процесі проведення реституції культового майна. У змінах 2012 р., які стосуються складу Комісії, передбачено зміни стосовно головуючого. Згідно нововведень, головою Комісії є Віце-прем'єр-міністр України – Міністр охорони здоров'я, на сьогодні, – це Р.В. Богатирьова. Також передбачено, що організаційно-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснює, замість

Держкомнацрелігій, Мінкульт (оскільки з 2010 р. до Мінкульту передані функції Держкомнацрелігій, а з 2011 р. в його склад входить структурний підрозділ, який виконує функції органу України у справах релігій).

За час свого існування, з 2008 р., Комісія провела два засідання у 2009 р., хоча у п.7 її положенням передбачено, що засідання проводяться не рідше, ніж один раз на квартал. Під час цих засідань обговорювалися шляхи вирішення актуальних питань релігійного комплексу: питання діяльності релігійних, благодійних та громадських організацій з опіки безпритульних дітей, сиріт та дітей з неблагополучних сімей, стан викладання в Україні курсів духовно-морального спрямування, деякі проблемні питання державно-конфесійних відносин (значна увага приділяється питанням реституції церковного майна) та удосконалення чинного законодавства України про свободу совісті та релігійні організації [10]. На думку представників церков і релігійних організацій, робота Комісії засвідчила свою ефективність та здатність опрацьовувати складні питання державно-конфесійних відносин, а також вирішувати їх з врахуванням позицій усіх зацікавлених сторін.

На сьогодні в Адміністрації Президента, Кабінеті Міністрів та Міністерстві культури України відбувається відповідна підготовча робота до чергового засідання Комісії, яке планується провести найближчим часом.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Консультативно-дорадчі органи щодо здійснення державної політики у сфері державно-конфесійних відносин, які існують при Президентові України та Кабінеті Міністрів України, здійснюють(вали) свою діяльність у формі національних, громадських, консультативних рад та міжвідомчих комісій. При Президентові України здійснювало діяльність три консультативно-дорадчих органів, діяльність яких, окрім інших завдань, стосувалася вирішення актуальних питань щодо відносин державно-релігійного комплексу. На сьогоднішній день, безпосередньо, здійснює свою діяльність два таких органи. Одним з недоліків існування вказаних консультативно-дорадчих органів при Президенті України є відсутність у складі останніх офіційних представників релігійних організацій. Включення останніх до складу даних органів покращило б розуміння проблемних питань релігійного комплексу та прискорило б процес їх вирішення.

При Кабінеті Міністрів України існувало п'ять консультативно-дорадчих органи щодо вирішення актуальних питань державно-конфесійних відносин, які послідовно змінювали один одного. На сьогодні, безпосередньо здійснює свою діяльність Комісія з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій. Дані консультативно-дорадчі органи діяли у формі міжвідомчих комісій. До 2008 р. у вказаній Комісії не входили представники релігійних організацій, з утворенням останньої, до її складу були запрошені офіційні представники релігійної спільноти України.

Серед актуальних питань державно-конфесійних відносин, які розглядаються на засіданнях даних консультативно-дорадчих органах, домінують питання, присвячені процесу реституції культових приміщень, але також розглядаються питання пов'язані із соціальною діяльністю релігійних організацій, впровадження в систему світської освіти курсів духовно-морального спрямування та удосконалення законодавства про свободу совісті та релігійні організації. Загалом діяльність консультативно-дорадчих органів показує ефективні зрушення щодо прийняття владними структурами відповідних рішень у питаннях вирішення актуальних проблем державно-конфесійних відносин. Однак зазначимо, що постійній і послідовній діяльності вказаних органів заважають перетрубації у політичному середовищі держави.

Перспективою подальшого розроблення вказаної проблематики є дослідження питання діяльності громадських рад, як консультативно-дорадчих органів щодо сфери державно-конфесійних відносин, при центральних і місцевих органах виконавчої влади в Україні. Також цінним дослідження буде розгляд діяльності вказаних органів у країнах з розвинутою демократією в контексті запозичення позитивного досвіду для України.

Література

1. Дмитро Табачник провів перше засідання Комісії при Кабінеті Міністрів України з питань повернення майна релігійним організаціям [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73630613&cat_id=244314391
2. Звернення членів Всеукраїнської Ради Церков до Президента України Віктора Януковича 21 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vrciro.org.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=168&Itemid=31
3. Кабінет Міністрів України. Постанова від 24 січня 2007 р. № 61 «Про утворення Комісії при Кабінеті Міністрів України з питань повернення майна релігійним організаціям» // Реституція церковного майна: міжнародний та вітчизняний досвід: Збірник наукових матеріалів / [Ред.-кол.: В.Андрущенко ін.]. – Київ: Видавництво «Світ знань», 2007. – С. 70-73.
4. Положення „Про Громадську гуманітарну раду” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/humanity_def.html
5. Постанова Кабміну щодо оновлення складу Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1102%3A1&catid=40%3A3&Itemid=67&lang=uk
6. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2012. – 256 с.
7. Про нас. Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civil-rada.in.ua/?page_id=2
8. Про Положення про Національну раду з питань культури і духовності Президент України; Указ, Положення від 07.02.2006 № 112/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/112/2006>
9. Про утворення Міжвідомчої комісії з підготовки пропозицій щодо відновлення прав церков і релігійних [...] Кабінет Міністрів України; Розпорядження від 15.03.2006 № 148-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/148-2006-%D1%80>
10. Протокол №2 засідання Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій від 26 листопада 2009 р. – К., 2009. – 4 с.
11. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку [Текст]: експертна доповідь / [заг. ред. Ю. Г. Рубан]. – К.: НІСД, 2007. – 256 с.
12. Щодо створення Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій // Вісник Державного комітету України у справах національностей та релігій / [голов. ред. О.Н. Саган]. – К., 2008. – №3. – С 46.

Larissa Vladychenko

Description of advisory bodies of the Secretary of the President and of the Cabinet of Ministers of Ukraine concerning the implementation of the state policy on state-confession relations

There have been the experience of advisory bodies of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine characterised and analyzed the engagement these bodies to the implementation of state policy on church-state issues.

Keywords: the Secretariat of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, state-confessional relations, advisory bodies.

Лариса Владыченко

Характеристика консультативно-совещательных органов при Президенте Украины и Кабинете Министров Украины относительно осуществления государственной политики в сфере государственно-конфессиональных отношений

Дана характеристика опыта деятельности консультативно-совещательных органов, которые действуют при Президенте Украины и Кабинете Министров Украины. Рассмотрен их вклад относительно реализации государственной политики в сфере государственно-конфессиональных вопросов.

Ключевые слова: Секретариат Президента Украины, Кабинет Министров Украины, государственно-конфессиональные отношения, консультативно-совещательные органы.