

**Зауваження і пропозиції Інституту Релігії та Суспільства
щодо проекту Закону України
Про засади повернення культових будівель та майна релігійним організаціям**

25 травня 2006 р.

др Леся Коваленко,
Заступник директора,
Інститут Релігії та Суспільства УКУ

Загальний аналіз

Законопроектом *Про засади повернення культових будівель та майна релігійним організаціям* (автор невідомий) пропонується на законодавчому рівні визначити «принципи повернення культових будівель та майна релігійним організаціям та їх правонаступникам у власність». Його метою визначається: «подолання негативних наслідків державної політики щодо релігії і церкви та відновлення прав релігійних організацій, яким належали ці будівлі та майно до моменту їх переходу у власність держави».

В Українському законодавстві вже були спроби врегулювати питання повернення майна (постанова Верховної Ради УРСР *Про порядок введення в дію Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації"* від 23 квітня 1991 р.; указ Президента України *Про заходи щодо повернення релігійним організаціям культового майна* № 125 від 4 березня 1992 р.; розпорядження Президента України *Про повернення релігійним організаціям культового майна* № 53 від 22 червня 1994 р. та указ Президента України *Про невідкладні заходи щодо остаточного подолання негативних наслідків тоталітарної політики колишнього Союзу РСР стосовно релігії та відновлення порушених прав церков і релігійних організацій* від 21 березня 2002 р.). Однак, ч. 7 ст. 92 Конституції України визначає, що правовий режим власності визначається виключно законами України. Чинний Закон України *Про свободу совісті та релігійні організації*, а також численні проекти змін та доповнень до нього пропонують часткове, і, в більшості, незадовільне вирішення даного питання. Потрібно зазначити, що прийняття відповідного закону є надзвичайно важливим у контексті зобов'язань України як члена Ради Європи (пкт XI висновку ПАРЕ № 190 (1995) і пкт V рекомендації № 1556 (2002)) та країни, що задекларувала прагнення членства в Європейському Союзі. З цієї точки зору, поява даного законопроекту безумовно позитивне явище.

З іншого боку, процес реституції майна релігійним організаціям не є настільки легким, як його потрактовано у 9-ти статтях законопроекту. Зважаючи на виражену релігійну неоднорідність українського суспільства, та те, що найбільш конфліктогенним фактором у ньому залишаються саме майнові питання, запропонований законопроект може викликати хвилю чергових суперечок.

Детальний аналіз

Назва законопроекту значно звужує його зміст. У проекті окреслюються не тільки засади, але й механізми здійснення повернення майна. Однак, як одне, так і інше визначено дуже поверхово.

(0) з назви та змісту аналізованого законопроекту не зрозуміло, про яке повернення культових будівель і майна йдеться: усього привласненого державою чи незаконно привласненого (з порушенням законів, що діяли на момент привласнення), як у більшості європейських країн.

Попри багатообіцяючу назву, законопроект не визначає загальних засад, якими керуватиметься процес повернення майна.

У законопроекті відсутнє визначення ключових термінів даного закону: «повернення майна», «релігійна організація», « правонаступництво релігійної організації», «документальне підтвердження власності» тощо.

Викликає застереження порядок норм ст. 1 і 2, у котрих спершу описуються «об'єкти повернення», а потім «суб'єкти, що мають право на повернення...». Саме суб'єкт, - згідно з даним проектом релігійна організація, яка може «документально підтвердити, що культові будівлі та майно до моменту їх переходу у власність держави, належали їм або релігійним організаціям, правонаступниками яких вони є, на праві власності», - повинен бути ключовим поняттям закону та розглядатися у першу чергу.

(1) Норми щодо суб'єктів (ст. 2), в свою чергу, змушують поставити ряд запитань. Одне з найважливіших: про яку державу йдеться в статті 2, тобто, за який період передбачається відновлення прав власності релігійних організацій? Досвід держав-сусідів свідчить, що це далеко не однозначно (в Чехії: 1948-1989, у Польщі та Угорщині для різних релігійних організацій закони передбачають різні терміни). То з якого року починати відлік в Україні 1918, 1929, 1939, 1946? Не менше питань викликає завершальна дата періоду, за який можна випагати повернення майна: 1991, дата оприлюднення закону про реституцію чи період до 2010 року, наприклад?

Не регламентовано (ні в статті 2, ні в інших статтях законопроекту) способів доведення правонаступництва релігійної організації.

(2) У стосунку до об'єктів, які підлягають поверненню (ст. 1), законопроект зберігає термін-покруч «культові будівлі та майно» закону *Про свободу совісті та релігійні організації*, який залишається невизначеним. Опис у дужках «(ікони, церковні книги, предмети релігійної обрядовості тощо)» та «будівлі, спеціально призначені для задоволення релігійних потреб громадян (храми, монастирі, часові, дзвіниці, мечеті, мінарети, синагоги, молельні будинки тощо)» правовим визначення назвати важко. А монастир хіба не культова будівля? Мабуть зайве звертати увагу також на те, що у європейських нормах йдеться про будь-яку конфісковану, націоналізовану тощо власність.

Властивості майна, яке підлягає поверненню, окреслені знову ж таки загально і нечітко та з більшими запитаннями: «яке було визнано власністю держави, збереглося на даний час та може бути повернуто».

Поверхово згадується у законопроекті можливість компенсаційної реституції: ч. 3 ст. 1: «при відсутності такої можливості релігійній організації надається рівноцінне майно», але не згадана ні можливість грошової компенсації і не визначений її процентний відсоток (100%, 50%, 30%).

У ч. 4 ст 1 стверджується, що: «поверненню майна в натурі не підлягають будівлі і споруди соціальної сфери, в яких на даний час розташовані навчальні заклади та заклади охорони здоров'я державної форми власності, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а такої будівлі і споруди, відчуження або передача яких забороняється законами». Однак, дана норма не вирішує проблеми, якщо школа чи лікарня знаходиться у комунальній чи приватній власності.

У ст. 2 та 3 законопроекту згадуються поняття «документація» та «документи», які має представити релігійна організація, на підтвердження власного права власності, однак у жодній статі законопроекту вони не визначені. Чи підпадають під термін «документ» внутрішні документи релігійних організацій (перепис майна, купча, заповіти, тощо)? Що робити релігійній організації, якщо «відповідні документи» були знищені, чи пропали з архіву?

Потребують обов'язкового законодавчого визначення також терміни подачі заявок на повернення майна (наприклад 3-4 роки від часу прийняття закону).

(3) Процес повернення майна, згідно з законопроектом, проходить у два етапи.

Перший це – «підтвердження права» релігійних організацій «спеціально уповноваженим органом з релігії» (ст. 3). Законопроектом залишився не врегульованим

ані статус, ані склад такого органу. Потрібно зауважити, що назва цієї статті (і першого етапу) не зовсім відповідає змісту поняття реституція, оскільки не може бути завданням державного органу з питань релігії «підтвердження права» релігійної організації на власність.

Пропозиція обмежити час розгляду заяви двома місяцями (ч. 4 ст. 3) виглядає не зовсім реальною та продуманою пропозицією (наприклад, у Польщі до сьогодні розглядаються деякі заяви, внесені на розгляд Змішаної (державно-церковної) комісії у 1992 р.). Наслідки просрочення терміну розгляду заяви та порядок оскарження відмови в законопроекті не визначено.

(4) Другий етап (ст. 4) це - «розгляд заяви релігійної організації про повернення культових будівель та майна», згідно з законопроектом, здійснюється «відповідним органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, у сфері управління якого знаходяться зазначені у висновку культові будівлі та майно» (за наявності позитивного висновку попереднього органу). Цей етап передбачає представлення заяви та «нотаріально посвідченої копії висновку про можливість передачі культових будівель та майна».

Передбачені в даному випадку два місяці на розгляд також явно не достатньо для того, щоб письмово повідомити релігійну організацію «про можливість повернення відповідних культових будівель та майна в натурі та строки повернення». Передбачено два: рік для «вільних» приміщень і три – у інших випадках.

У статтях 5 та 6 законопроекту додатково розглядається механізм повернення майна, що знаходиться у державній, комунальній та приватній власності. Щодо державної власності – вирішальне рішення приймає Кабінет міністрів. Таким чином, законопроект передбачає три різні органи, відповідальні за реституцію, що видається зайвим.

Стаття 7 майже дублює норму ч. 4 ст. 17 закону *Про свободу совісті* «Культові будівлі та інше майно, які становлять історичну, художню або іншу культурну цінність, передані релігійним організаціям у власність, використовуються ними з дотриманням установлених правил охорони і використання пам'яток історії та культури». На жаль, знову відсутній механізм контролю за виконанням цього положення, та чіткі санкції щодо порушників. У цьому контексті потрібно відзначити необхідність створення окремої змішаної комісії, завданням якої стало би узгодження механізмів використання предметів та місць суспільного значення.

Попри «цитування» деяких норм закону *Про свободу совісті* викликає подив відсутність згадки право на судові оскарження рішення «уповноваженого органу» та його наслідки. Крім того, законопроект не враховує законно набутих прав недержавних власників, зокрема інших релігійних організацій, які не повинні порушуватися.

З прикінцевих положень законопроекту (ст. 9) випливає, що один з одіозних «інститутів» українського віросповідного права – примусове почергове користування – буде залишатися в силі й після прийняття закону про реституцію.

Законопроект потребує опрацювання відповідно до вимог нормопроектної техніки: у проекті багато непотрібних повторів (напр.: ч. 3 ст. 4 дублює ч. 4 ст. 1) та неточних формулювань (ч. 2 ст. 3 термін «матеріали», який ніде не визначається)

У підсумку потрібно зазначити, що відсутність чіткого юридичного опису процедури передачі майна релігійним організаціям робить задекларовані «засади» малоприматними для реалізації та відкритими для маніпуляцій як з боку державних чиновників, так і лідерів релігійних організацій. Законопроект потребує суттєвого доопрацювання. Для цього, зокрема, необхідно детально та публічно обговорити структуру та положення законопроекту з представниками релігійних організацій, правниками, економістами та міжнародними експертами.