

Зауваження до проекту Концепції Центру Разумкова

Зауваження та пропозиції до проекту "Концепції державно-конфесійних відносин"

(Український центр політичних і економічних досліджень ім. О. Разумкова,
Київ 2003)

Інституту Релігії та Суспільства
Українського Католицького Університету
Львів, 28 січня 2004 року

Насамперед відзначимо безсумнівні позитиви проекту: його концептуальну осмисленість, базовану на тривалому діалозі (в рамках Круглих столів) релігійних і державних суб'єктів, прогресивність формулювань. Переваги проекту – у прийнятності такого документу як стороною влади так і релігійними організаціями.

1. Щодо назви проекту Концепції. Оскільки, згідно з означенням, поданим у Додатку до Концепції, поняття конфесія є синонімом до поняття віросповідання (яке, у свою чергу, є синонімом релігії), то документ доцільніше було б назвати "Засади державної політики щодо релігії". Однак держава не має жодного стосунку до віровчення та релігійної практики, окрім обов'язку гарантувати особі право на них. Зрештою, у розділі I (п. 1.2 абзац 3) виразно зазначено, що церква (релігійні організації) звільнена "від контролю держави над її внутрішнім життям, приписами та релігійною практикою". Тому слід точніше визначити предмет Концепції, що вплине на назву документу та його структуру.

З одного боку, ми підтримуємо вживання у Концепції вираз "право на свободу совісті", оскільки вважаємо, що цей термін дозволяє підкреслити особисту відповідальність особи (згадану в преамбулі Конституції). З іншого боку, на нашу думку, це поняття має виключно особистісний вимір, тоді як основний предмет Концепції - реалізація колективного виміру даного права (у Концепції - віросповідання). Видається, що загальноприйнятим терміном, який дозволяє поєднати і окреслити обидва виміри та обидва аспекти (негативний і позитивний) цього права особи є термін "релігійна свобода".

На нашу думку, Концепція повинна бути спрямована на формулювання принципів та механізмів стосунку держави і релігійних організацій з метою створення оптимальної законодавчої бази у віросповідній сфері. Метою Концепції має бути створення стабільної і функціональної моделі реалізації релігійної свободи, інші засади мають прикладний характер, сприяють її реалізації.

2. Ми переконані, що Концепція повинна ґрунтуватися на виразному визнанні людської гідності підставою усіх людських прав, в тому числі релігійних. Людська

гідність виступає з одного боку як остання інстанція захисту людської тотожності, а з іншого – як індикатор саме людських потреб і прав (а не свавілля). Релігійна свобода потрібна для захисту людської гідності, а не навпаки, тоді як у Концепції пропонується “примат свободи” та тотальна “інституалізація” релігійних прав особи. Людська особа та її дії повинні бути в центрі правового регулювання, бо саме вона має право на створення релігійної організації. Крім того, зауважимо, що інколи самі релігійні організації можуть руйнувати права особи, зокрема забороняти вихід з групи, обмежувати спілкування з родиною тощо. Тому закон завжди повинен ставити на перше місце особу. Аксіомою міжнародного законодавства є те, що право особи перевищує права групи.

3. Стиль Концепції важко назвати стилем, відповідним правовому документу, який, хоч і не має нормативного характеру, однак повинен стати основою зобов’язуючих документів. Матеріал не чітко систематизований, бракує нумерації, що створює практичні незручності. Положення Концепції пропонуємо викласти у такій структурі: Розділ I: Загальні положення Концепції (мета, завдання, принципи, на яких ґрунтується Концепція) ; Розділ II: Релігійна свобода особи – основна засада взаємовідносин держави та релігійних організацій, де викласти розкидані по Концепції (або випущені) релігійні права особи, наприклад: право на створення релігійних організацій, на релігійну освіту, на духовну опіку, незалежно від місця перебування; Розділ III: Засади та механізми взаємовідносин держави та релігійних організацій (засада розмежування сфер діяльності держави та релігійних організацій і взаємного невтручання; засада співпраці держави та релігійних організацій; засада заборони дискримінації на підставі релігії та переконань); Розділ IV: Сфери та способи співпраці держави та релігійних організацій; Розділ V: Основні терміни та поняття, що вживаються в Концепції.

4. У Концепції бракує послідовності у розташуванні норм за значимістю інтересів. Так, перші чотири абзаци можуть розглядатися як преамбула, однак у них містяться дуже важливі положення. Тому, на нашу думку, краще викласти їх у I розділі Концепції – загальних засадах. Причому, окрім названих у 3 абзаци принципів (верховенства права та рівності громадян і їх об’єднань), потрібно додати ще важливі для релігійної свободи принципи: (1) взаємопов’язаності прав і обов’язків, (2) свободи дій особи та груп, (3) діяльності органів державної влади у встановлених законом межах повноважень, (4) здійснення правосуддя незалежними судами.

Видається, що принцип рівності осіб та релігійних організацій перед законом, а також заборону будь-якої дискримінації за релігійною ознакою як осіб, так і релігійних організацій, доцільніше винести як додаткову гарантію релігійної свободи поряд з принципом “відокремлення” та “партнерства”.

5. Принцип відокремлення церкви і держави краще сформулювати: “незалежність та автономія держави та релігійних організацій”. Тоді не доведеться так довго пояснювати, чого тут не слід розуміти. Видається, що автори стали заручниками того формулювання, яке йде від ленінського декрету через усі радянські та

українські акти. Зміна назви принципу, знімаються усі коннотації, пов'язані з його попереднім формулюванням. Розкрити принцип автономії та незалежності можна так: Україна – світська держава. Жодна релігія чи ідеологія не можуть визнаватися державними. Державні заклади освіти є світськими.

Стосовно принципу партнерських взаємовідносин держави і церкви, потрібно зазначити, що право людини на релігійну свободу, та колективний вимір цього права, яким є діяльність релігійних груп та організацій, покликані насамперед укріпити позицію останніх у стосунку до держави, оскільки за своєю суттю вони не є рівними між собою. Принцип партнерства (і визнання "суверенності" релігійних організацій) виглядає не зовсім доречно у правовому документі, бо передбачає (і етимологічно і за сучасним правовим значенням) саме рівність сторін. У віросповідних стосунках рівність передбачає статус корпорацій публічного права для тих об'єднань релігійних організацій (а не просто релігійних організацій, за класифікацією чинного законодавства), які виконують певні вимоги та мають загальносуспільну користь. Їм держава делегує певні функції, не ототожнюючи себе з жодною. Однак чинний Цивільний кодекс не передбачає такого статусу для когось, окрім органів державної влади. Крім того, постає питання чітких критеріїв для отримання такого статусу. Потрібно зазначити, що в сучасному законодавстві європейських держав формулювання "партнерство держави і церкви" не вживається. Католицька Церква, зокрема Лев XII, декларували, і вимагали його законодавчого визнання в кінці XIX ст., виходячи з теорії **societas perfecta** – Церкви як досконалої спільноти. Однак цей принцип був переосмислений під час II Ватиканського собору як принцип "пошани до взаємної незалежності і автономії церкви і держави у власних сферах та співпраці для добра особи та суспільства" (*Gaudium et spes*, 76). Для православної традиції принцип партнерства ще більше не характерний. Східно - християнським ідеалом завжди була симфонія держави і церкви (тобто, один суб'єкт влади з двома сферами повноважень: світською і духовною). Переосмислений у сучасних категоріях – це принцип "взаємного невтручання та співпраці у визначених сферах" (3-5 III Основ Соціальної Концепції православної Церкви).

Тому, адекватним видається доповнення принципу розмежування сфер діяльності держави та релігійних організацій принципом їх співпраці для добра особи та українського суспільства.

Крім того, потрібно розвинути існуючу у чинному законодавстві можливість регулювання взаємостосунків держави та релігійних організацій окремими угодами (ст. 9 ЗУ "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23.04.1991).

Оскільки поліконфесійність України є доконаним фактом, що, на нашу думку, носить позитивний характер, необхідно визначити засади та механізми співбуття різних конфесій. Зокрема, правовий статус колегіального органу, покликаного узгоджувати позицію різних конфесій. При цьому варто врахувати досвід діяльності Всеукраїнської ради церков та релігійних організацій .

6. Положення проекту Концепції, викладене розділі I (п. 1.3 абзац 5) у розділі II (п. 2.1, абзац 2), у якому пропонується додаткове обмеження релігійної свободи, що диктується “необхідністю [...] збереження релігійної традиції суспільства” не відповідає Конституції (ч. 3 ст. 22 та ч. 1 ст. 92) та нормам міжнародного права, зокрема ч. 2. ст. 29 Загальної Декларації прав людини, ч. 3 ст. 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, ч. 2 ст. 9 Європейської Конвенції прав людини. Крім того, не відповідає наведеним нормам адміністративний характер встановлення обмежень.

7. Одним з принципів нормотворення є уникнення використання в правових актах синонімів для означення тих самих або подібних речей. Термінологічна неоднозначність є неприпустимою не тільки у документах законодавчого, але й концептуального характеру. У проекті, натомість, є багато непотрібних повторів у дужках для розкриття змісту термінів (інколи це визначення шляхом переліку, інколи – вказівка на інший, тотожний за значенням, ще в іншому випадку – рівнозначні поняття або навпаки – різні поняття; наприклад, церква (релігійні організації), нерелігійні (атеїстичні), переконання (віросповідання), заборона (неможливість). Часто наведений у дужках термін змінює значення всього виразу. Крім того, у тексті багато повторів тих самих тверджень не завжди в однакових формулюваннях (див. розділ I п.1.2, абзац 2 і 3, та розділ II п.2.2 абзац 6, “пріоритетний напрям...” у сфері освіти (с.7)).

Підтримуємо ідею означення основних понять віросповідних стосунків у концепції (які законодавець пропонував подати у ст. 1 проекту змін до закону про свободу совісті та релігійні організації). Однак, на наше переконання, це завдання вимагає детального опрацювання, оскільки однозначність визначень є конкретною гарантією реалізацію релігійних прав особи. Більшість означень, натомість, є надто довгими і не мають характеру правових. Це може привести до порушення стабільності, що встановилась у релігійному середовищі України.

Проаналізуємо тільки одне визначення з Додатку (яке дуже часто вживається у Концепції): “традиційна релігійна культура українського суспільства”. На нашу думку, воно, як мінімум, закладає два хибні моменти: вживає поняття народ у етнічному, а не політичному сенсі (що не відповідає преамбулі та ст. 11 Конституції) та ототожнює державні свята з загальнодержавними днями, вільними від праці (що суперечить Кодексу законів про працю). Демократичному принципу рівності, згідно з принципами та нормами європейського права, не суперечить те, що певні релігійні організації більше співпрацюють з державою. Однак потрібно встановити чіткі критерії, які б не призводили до дискримінації. Навряд чи таким можна вважати “фактичне визнання суспільством як загальної цінності та культурного надбання”.

9. Першим “пріоритетним напрямом”, на нашу думку, потрібно визначити прийняття на основі Концепції нового закону **про релігійну свободу та релігійні організації** та поправок до відповідних законів, що гарантують релігійні права.

Щодо першого пріоритетного напрямку Концепції, видається доцільним передбачити механізм реєстрації статутів об'єднань релігійних організацій, (а не просто "сприяння безконфліктному [...] розв'язанню проблеми набуття церквами, що мають ієрархічну структуру). Крім того, потрібно передбачити механізм закріплення майнового **status quo**.

Щодо другого пріоритетного напрямку, доцільніше його сформулювати як вимогу прийняття закону про реституцію (ч. 7 ст. 92 Конституції).

10. Оскільки концепція не має нормативного характеру, видається доцільним подавати законодавцям пакет проектів: Концепції, нового закону (на базі Концепції), поправок до відповідних законів, що регулюють релігійні права, а також положення про релігієзнавчу експертизу. Крім того, слід розробити програму курсу віросповідного права для правників та держслужбовців, що сприяло б підвищенню фахового рівня посадових осіб.

11. На завершення декілька питань:

- a) чому Концепцією передбачена релігійна експертиза тільки для новітніх релігійних рухів?
- b) для чого розрізняти релігійні та конфесійні навчальні заклади? Не простіше визнати право релігійних організацій на створення освітніх закладів усіх рівнів та форм, за умов врахування державних вимог до таких закладів (тоді й визначень стільки не потрібно)? Та й чому тільки "вивчення можливостей", а не гарантування фінансування державного стандарту у таких закладах.
- c) що таке професійна таємниця, якщо поняття священнослужитель не згадується у переліку професій (на відміну від ворожки).
- d) що таке "міжконфесійне об'єднання, утворене з метою пастирського та/або соціального служіння? Яким законом воно буде регулюватися: про свободу совісті та релігійні організації, про громадські організації чи про благодійні організації?
- e) чому гарантується право на міжнародне спілкування священнослужителям і віруючим, а про контакти релігійних організацій не згадується?
- f) як може бути обов'язком релігійної організації "підтримувати у належному стані [...] майно релігійного призначення, що є загальнонаціональним спадком [...]", якщо не передбачено обов'язку держави субсидіювати таку суспільно корисну діяльність?

Леся Коваленко, Григорій Селешук