

Пропозиції та зауваження
Інституту Релігії та Суспільства Українського Католицького Університету
до проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті
та релігійні організації”

др Леся Коваленко,
заступник директора Інституту

Вступ

Підготовка нової редакції закону була передбачена рядом програмних документів, зокрема *Планом заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи*. Пристосування чинного віросповідного законодавства до стандартів Ради Європи та узгодження норм чинного закону *про свободу совісті та релігійні організації* з Конституцією України та Цивільним кодексом стало основним завданням робочої групи, створеної при міністерстві юстиції.

Важливим досягненням учасників робочої групи є зняття невідповідностей, які роками були очевидними хибами чинного закону. Позитивом є поширення права на релігійну свободу з громадян на кожную особу, поширення на релігійні організації загальної правоздатності, відмова від «квазірелігійної» класифікації, передача реєстраційних функцій Міністерству юстиції. Тому навіть у такому варіанті (без внесення додаткових виправлень) проект кращий за чинний варіант.

З іншого боку, у проекті зберігаються виразні рудименти «радянськості». Два основні «рудименти» проекту: попри декларацію зміщення акценту на права особи – у структурі проекту вона губиться, а попри намагання створити нову чітку класифікацію та відмовитися від детальної регламентації прав релігійних організацій – у проекті багато норм, що залишаються втручанням у їхню внутрішню структуру та справи. Спробуємо обґрунтувати ці зауваження у детальнішому аналізі законопроекту **Назва, структура та термінологія законопроекту**

Назва. Запропонований варіант зміни назви чинного закону з ЗУ *Про свободу совісті та релігійні організації* на ЗУ *Про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації* дійсно приводить її у відповідність з конституційною термінологією. Потрібно, однак, зазначити, що термін «світогляд» є надто широким і невиразним для права і через те не вживається у міжнародному законодавстві (серед європейських країн лише конституція Німеччини вживає цей термін (ч. 1 ст. 44), але не окремо, а у виразі свобода совісті, релігії світогляду та переконань). Якщо вираз «свобода совісті» потрібно змінювати, то саме на «свободу переконань». Адже саме цей вираз відображає у понятті світогляд те, що повинно охоронятися законом – усвідомлену потребу особи, що мотивує її дії, відповідно до власної системи цінностей. Пацифіст відмовляється від військової служби через переконання, що будь-яка зброя – це моральне зло. Свідок Єгови відмовляється від переливання крові, бо переконаний, що у крові його душа. Православний відмовляється від ідентифікаційного номеру, бо переконаний, що це наближення Апокаліпсису. Вираз «свобода переконання» підкреслює особисту відповідальність людини, дозволяє поширити закон на т.зв. речників сумління, відповідає термінології, вжитій у міжнародних документах. Термін «віросповідання» у назві закону виражає колективний вимір релігійної свободи: «приналежність до тієї чи іншої релігії чи конфесії» і до нього застережень нема.

Структура законопроекту в основному повторює структуру чинного закону. Попри слушне скасування двох розділів, які дублювали норми галузевого (податкового, земельного, трудового) законодавства, кількість статей залишилася майже незмінною, а завдяки перехідним положенням проект за кількістю статей став довшим від чинного закону. Переважну більшість норм законопроекту присвячено релігійним організаціям. Особа («кожен») виступає безпосереднім суб'єктом прав, гарантованих законом, тільки тричі, і ще

кілька разів у різних специфічних якостях (батьків та осіб, що їх замінюють; громадян, виконання військового обов'язку для яких суперечить їхнім релігійним переконанням; священнослужителів; працівників та студентів; віруючих; іноземців і осіб без громадянства).

Термінологія. Потрібно підтримати відмову авторів від намагань визначити основні терміни законопроекту, як це пропонувалося у попередніх законопроектах. Зважаючи на делікатність понять, визначення повинні даватися у методичних довідниках, судових рішеннях, коментарях фахівців, кожного разу враховуючи контекст та ситуацію вживання того чи іншого терміну. Хоч мова законопроекту стала значно чіткішою, у ньому залишилося кілька позбавлених сенсу дублювань: «церква (релігійні організації)» (ч. 1 ст. 5 та 6), «церковно та священнослужителі» (ч. 3 ст. 27), «канонічні та організаційні питання» чи «канонічне та організаційне підпорядкування» (ч. 7 ст. 9 і ч. 8 ст. 11).

Розмиті вирази: «духовно-моральні дисципліни» та «релігійно-визначена система виховання» камуфлюють право особи на освіту, відповідно до її релігійних чи інших переконань та право релігійної організації організувати таке виховання та освіту. Окреслення «внутрішні настанови» релігійної організації доцільно змінити на вираз «внутрішні норми», оскільки слово «настанова» означає моральну вказівку, а не нормативний, хоч і внутрішнього характеру, припис. Обряди та богослуження по українськи «здійснюють» або «звершують», а не «відправляють». Те, що «правити службу Божу», «окормлювати паству» чи «уділяти Тайни» вживається у церковному «сленгу», не варто переносити у закон, мова якого повинна бути не тільки зрозумілою, але й красивою.

Вираз «релігійні культу і ритуальні обряди» вживається у проекті лише один раз у ч. 1 ст. 3, за звичкою перенесеної з чинного закону, а вже у ч. 3 тієї ж статті та у більшості норм III розділу проекту його замінено на більш точний вираз: «релігійні обряди та церемонії». Видається, що саме це вираз потрібно послідовно вживати у всіх відповідних статтях проекту. Залишився у проекті і неодноразово критикований покруч чинного закону, невизначений у жодному законі вираз «культові будівлі». Значно коректнішим видається замінити його на вираз «будівлі релігійного призначення» (якщо таке розмежування потрібне, адже у рекомендаціях ПАРЕ говориться просто про майно релігійних організацій, безвідносно чи присвячене воно сакральним цілям, чи харитативним, чи освітнім).

Постатейні зауваження

Стаття 1. Завдання законопроекту. Формулювання у ч. 1: «створити законодавчу базу [...]» має звучати: «створити законодавчі основи [...]», оскільки один закон, очевидно, не може створити усієї «базис» для реалізації релігійної свободи.

У ч. 2 вираз «забезпечити [...] рівність усіх перед законом ...» видається доцільніше конкретизувати як «забезпечити [...] рівність перед законом усіх осіб та організацій».

Завдання, сформульовані у ч. 4 і 5 будуть зрозумілішими та коректнішими, якщо їх викласти у наступній редакції: «сприяти толерантному ставленню та взаємоповазі між особами та організаціями, що мають різний світогляд чи віросповідання» та «запобігати виникненню конфліктів на ґрунті релігійних чи інших переконань».

З поміж завдань закону у новій редакції зникло хоч і не зобов'язання, але все-таки намір української держави сприяти подоланню негативних наслідків радянської політики. Видається, що до прийняття закону про реституцію та реалізації його положень, держава не може відмовитися від зобов'язання сприяти процесу відновлення справедливості, тому вартує зберегти це завдання у дещо зміненій редакції: «сприяти подоланню негативних наслідків політики УРСР щодо свободи переконань, релігії та релігійних організацій».

Стаття 3. Право на свободу світогляду та віросповідання. У статті в цілому продубльовано визначення *Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини та засадничих свобод*, однак у звуженому трактуванні,

виключаючи право на навчання зі складових елементів свободи релігії та переконань. Тому ч. 1 потрібно доповнити в кінці виразом «[...] та навчати своїх переконань».

У ч. 4 автори проекту слушно пропонують обумовити можливість виховання і навчання дитини згідно з батьківськими переконаннями відсутністю «шкоди психічному чи фізичному здоров'ю дитини та її повноцінному розвитку». Видається, що варто додати також твердження: «враховуючи право дитини на свободу переконань». Це відповідатиме ст. 14 *Конвенції прав дитини* від 20 листопада 1989 р. Останнє речення цієї частини видається зайвим, бо перефразовує норму, викладену у передостанньому реченні ч. 4.

У ч. 5 вираз «тайну сповіді» потрібно замінити на «таємницю сповіді», оскільки саме про захист конфіденційності інформації, отриманої під час здійснення Таїнства Покаяння у православних та католицьких Церквах йдеться у проекті. Як і у чинному законі, відповідальності за порушення цієї норми не визначено. До норми варто додати обумовлення гарантії тієї «таємниці [...] сповіді, яка відповідає внутрішнім нормам їхнього віросповідання».

Стаття 4. Неприпустимість дискримінації на підставі світогляду чи віросповідання. У цій статті виразно проявився один з «радянських» рудиментів. У ч. 4 стверджується, що «релігійні організації та їхні представники не повинні у будь-якій формі проповідувати ворожнечу чи нетерпимість до будь-кого за ознакою світогляду чи віросповідання». Норма видається слушною, однак якщо у попередній частині статті виразно стверджується, що розпалювати ворожнечу заборонено будь-кому, навіщо додатково окремо згадувати про релігійні організації?

У ч. 5 необхідно додати, що громадяни мають право на проходження альтернативної служби тоді, коли виконання військового обов'язку суперечить їхнім релігійним «чи іншим» переконанням.

Стаття 5. Держава та релігійні організації. На жаль, автори законопроекту, змінивши назву статті, не наважилися змінити її суть, майже продублювавши формулювання чинного закону. Повторилося навіть некоректне та зайве множення понять: «відокремлення церкви (релігійних організацій) [...]». Обґрунтування того, що доцільно врешті перервати тяглість «революційного» формулювання, вимагає окремої статті. Тут потрібно нагадати, що одіозне формулювання з'явилося тільки у останньому проекті Конституції України, на вимогу комуністів. Конституційної заборони органам державної влади визнавати як офіційну будь-яку ідеологію, релігію чи світогляд цілком достатньо для утвердження світськості української держави. Надати статті іншого звучання могла б мінімальна редакційна зміна: «відносини держави та релігійних організацій в Україні ґрунтуються на принципі розмежування релігійних організацій та органів державної влади».

Потрібно відзначити новелу, викладену у ч. 5. Нею передбачається можливість фінансування державою (щоправда видається, що у даному випадку потрібно виразно уточнити, що саме мається на увазі) суспільно корисних проектів релігійних організацій. Можливо, корисно додати, що претендувати на державне фінансування можуть також заклади, створені релігійними організаціями (школи, фонди тощо).

Черговим рудиментом радянського регулювання натомість залишається ч. 7 статті, у якій автори проекту визнають за релігійною організацією права, які у демократичному суспільстві притаманні усім організаціям (брати участь у громадському житті, користуватися чи створювати засоби масової інформації тощо).

У наступних частинах детально розписується заборона релігійним організаціям брати участь у виборчому процесі, що у контексті сучасних політичних реалій, на жаль, не виглядає зайвим.

Розглядаючи взаємовідносини держави та релігійних організацій потрібно зазначити, що у новій редакції закону відсутня можливість, передбачена (хоч і нерозвинена на практиці) у ч. 3 ст. 9 чинного закону – регулювання взаємостосунків органів державної влади та релігійних організацій окремими домовленостями.

Стаття 6. Освіта, наука та релігійні організації. Як і у попередній статті, нова редакція звелася практично до нової назви. Друге речення першої частини – «кожен має право на освіту в державних і комунальних навчальних закладах незалежно від світогляду та віросповідання» – видається цілковито зайвим, оскільки це право виразно гарантоване Конституцією України.

Частина 4: «викладання духовно-моральних дисциплін і релігійних дисциплін, що не супроводжуються релігійними обрядами та мають інформативний характер, може здійснюватися у державних і комунальних навчальних закладах» пропонується викласти у наступній редакції: «викладання релігійних дисциплін, що не супроводжуються релігійними обрядами, може здійснюватися у державних і комунальних навчальних закладах факультативно, за згодою батьків, або осіб, які їх замінюють та враховуючи право дитини на свободу переконань».

У ч. 6 довгоочікувані гарантії права релігійних організацій на створення навчальних закладів обмежені метою таких закладів – «вивченням відповідного віровчення», що видається некоректним. Так, наприклад, Католицький Люблінський університет (Польща) готує юристів, економістів, істориків, мистецтвознавців тощо, а університет Святого Єремії (Канада) – криміналістів та біологів, Український Католицький університет готує істориків та соціальних педагогів.

Освіті також присвячена стаття 22 у третьому розділі законопроекту під назвою «Релігійні навчальні заклади». Видається доцільнішим об'єднати обидві статті, виклавши норми останньої у ст. 6: «релігійні організації мають право засновувати і утримувати заклади для професійної освіти священнослужителів. Особи, які навчаються та викладають у таких закладах користуються правами та пільгами, передбаченими для учнів, студентів та працівників недержавних навчальних закладів». Передбачена проектом можливість існування таких навчальних закладів без ліцензування викликає сумнів. З іншого боку, можливо у майбутньому буде передбачена інша форма визнання дипломів таких установ.

Найважливіше однак те, що зміни до обох цих статей, так само як і до всіх норм, що стосуються відносин, урегульованих галузевим законодавством, без одночасної зміни норм відповідних законів (у даному випадку законів про освіту), можуть залишитися черговими деклараціями без реальної дії. Автори спробували врахувати цю небезпеку у перехідних положеннях, але передбачили безпосередні поправки до норм тільки двох законів (земельного кодексу та закону про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців). Подальша відповідальність за узгодження законодавства перекладається на Кабінет міністрів, який має це зробити у шестимісячний термін. Видається, що складення переліку і формулювання необхідних змін повинно бути проведене ще цією Робочою групою.

Розділ II. Релігійні організації. З одного боку, відмова від попередньої кваліфікації – доволі відважний крок авторів законопроекту в умовах притаманного українському віросповідному праву консерватизму. Не викликає сумніву те, що вона краща за класифікацію чинного закону. З іншого боку, детальна регламентація організаційно-правових форм релігійних організацій переважно повторює норми Цивільного кодексу, що, з одного боку, виглядає зайвим, а з іншого – продовжує порушувати автономію релігійних організацій у формуванні своїх структур. Так, наприклад, навчальні заклади чи органи управління (одноособові чи колективні) релігійної організації не є релігійними організаціями *sensu stricto*, а тільки їх структурними одиницями, створеними згідно з внутрішнім правом окремої релігійної організації. Можливо, отримання статусу юридичної особи цивільного

права повинне реалізовуватись на загальних підставах, вписаних у Цивільному кодексі. І тоді формулювання: «релігійні організації можуть самостійно і вільно обирати свою організаційно-правову форму, яка не суперечитиме законодавству» замість усіх частин ст. 8 не звучатиме так радикально.

Проектом не врегульовано права організацій, що існують без реєстрації. Можливо, достатньо загальної норми, що «релігійні товариства, які існують без реєстрації, мають усі права, передбачені цим законом для релігійних організацій, хіба що, для їх реалізації законодавством передбачено статус юридичної особи». Крім того, доцільно чітко визначити, які документи слід надсилати для повідомлення органів міністерства юстиції, передбаченого ч. 1 ст. 9.

У ч. 2. ст. 7 автори проекту знову вийшли поза межі компетенції законодавця, який у попередніх статтях задекларував «повагу до внутрішнього життя і норм релігійних організацій», детально регламентуючи стосунки між релігійними організаціями: «Релігійні організації не повинні втручатися у діяльність інших релігійних організацій, окрім випадків участі релігійних об'єднань, їхніх керівних органів та їхніх керівників у діяльності релігійних організацій, що входять до складу таких об'єднань, в порядку, визначеному їхніми статутами». Необхідним видається натомість записати у ч. 2 більш коректну і загальну норму: «релігійні організації у своїй внутрішній діяльності керуються власними нормами без втручання держави чи інших організацій»

Збереження у проекті можливості формування релігійних організацій за добровільною ініціативою (ч. 2 ст. 8 та ст. 9) є цілком слушним. Однак видається, що законотворець повинен також врахувати можливість паралельного існування розгалужених структур. Так, організація, яка визначається як «самостійна», створюється шляхом, передбаченим проектом для товариств, а організацію, що входить у структуру об'єднання – створює безпосередньо об'єднання (а не просто «погоджує» статут, як це передбачено у ч. 2 ст. 15). Таким чином розв'яжеться проблема утворення парафій православних чи католицьких Церков, які з натяжкою підпадають як під визначення релігійного товариства, так і під визначення релігійної установи. Крім того, друге речення у ч. 2 коректніше переформулювати як: «учасники релігійного товариства самостійно визначають мету та структуру товариства».

Питання кількості засновників релігійної організації (3, 10, 100 чоловік) буде актуальним доти, доки для релігійних організацій буде прийматися окремий закон, який визначає їхню відмінність від громадських організацій.

Після ч. 3 статтю 9, котра визначає особливості юридичного статусу релігійного товариства, необхідно скоротити та переформулювати так, щоб не повторювати детальних регламентацій, властивих радянському законодавству. Пропонується наступна редакція: «4. Учасники-засновники релігійного товариства самостійно визначають віросповідну належність, організаційну структуру, приймають статут товариства, керівні і виконавчі органи, рішення про припинення товариства. 5. Релігійні товариства самостійно визначають свою підлеглість релігійним об'єднанням, зареєстрованим в Україні, а також міжнародним та закордонним релігійним об'єднанням і релігійним центрам».

У ч. 2 ст. 10 формування чи затвердження виконавчого органу релігійної установи не може відбуватися в порядку, «визначеному статутом установи», а в порядку, визначеному «внутрішніми нормами релігійної організації-засновника».

У статті 8 варто уточнити, що означає «більшість адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня» у яких повинні бути зареєстровані товариства та установи, які можуть створити всеукраїнське релігійне об'єднання. Також ч. 8 цієї статті варто скоротити, записавши у редакції: «Релігійні об'єднання, зареєстровані в Україні, самостійно визначають

свої відносини із міжнародними та закордонними релігійними та міжрелігійними об'єднаннями і центрами, у рамках українського законодавства».

У другому реченні ч. 6 статті 14 юридично неточним є вираз «в подальшому».

Дві виразні непослідовності у проекті вимагають узгодження. По-перше, у ч. 3 ст. 11 визначено, що «місцеве релігійне об'єднання мають право утворити два та більше релігійні товариства одного віросповідання, що мають статус юридичної особи та зареєстровані на території однієї області, Автономної Республіки Крим, міст Києва чи Севастополя», тоді як у ч. 3 ст. 16 зазначається, що «для проведення державної реєстрації місцевих релігійних об'єднань до Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласного, Київського чи Севастопольського міського управління юстиції подається заява, підписана уповноваженими представниками не менш як трьох релігійних товариств [...]». По-друге, ч. 3 ст. 15, не передбачає обов'язкового подання у статуті мети і завдань організації, тоді коли у ст. 18 суперечність цілей організацій, «задекларованих у статутних документах», Конституції чи законам України є першою виразною підставою відмови у реєстрації.

У випадку реєстрації представництв закордонного чи міжнародного релігійного чи міжрелігійного об'єднання чи центру іноземних релігійних організацій, краще вимагати не просто статут такого об'єднання чи центру, а документ відповідних державних органів країни походження чи основного місця діяльності.

Останнє речення ч. 1 ст. 17 є дублюванням ч. 5 тієї ж статті, тому його потрібно викреслити.

Найбільше застережень викликає запропонована у проекті «організація проведення комплексних досліджень відповідності законодавству України віросповідної доктрини та практики діяльності релігійних організацій, що належать до релігійних течій, не представлених в Україні» під егідою міністерства юстиції (ч. 7 ст. 17, пкт. 6 ст. 18). У справі *Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova* (2001) Європейський Суд чітко визначив: «... право на свободу релігій виключає оцінку державою легітимності релігійних переконань». Якщо єдиним легітимним питанням при експертизі є виявлення чи є дана організація релігійною, а у даному проекті це слушно відноситься до компетенції засновників, які подають документи на реєстрацію – потреба у такій функції зникає. Для збереження презумпції невинуватості, доцільніше передбачити моніторинг діяльності релігійної організації після її реєстрації, за умови виконання нею формальних вимог.

Розділ IV. Права фізичних осіб та релігійних організацій, пов'язані з свободою свіогляду та віросповідань в цілому виписаний задовільно, окрім деяких редакційних зауважень. Так, ч. 4 статті 20 краще викласти у наступній редакції: «релігійні обряди та церемонії в закладах охорони здоров'я, [...] проводяться [...] у визначений адміністрацією зазначених закладів та установ час, у визначеному місці та з дотриманням інших визначених умов».

Статтю 23, яка регламентує право на міжнародні зв'язки та контакти варто суттєво скоротити та переформулювати у наступній редакції: «1. Кожен, одноосібно або колективно у рамках релігійних організацій, має право встановлювати та підтримувати міжнародні зв'язки та прямі особисті контакти у рамках українського законодавства. 2. Іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, можуть займатися релігійною діяльністю нарівні з громадянами України». У теперішньому вигляді ця стаття є одним з яскравих прикладів згаданих рудиментів «радянськості» проекту.

З тих самих міркувань ч. 2 ст. 24 виглядає зайвою.

Розділ V. Кінцеві та перехідні положення. Формулювання у ч. 5: «до моменту приведення [...]» та норма, викладена у ч. 6 «Релігійні організації, зареєстровані на момент

набрання чинності цього Закону, можуть продовжувати свою діяльність на підставі раніше зареєстрованих статутів без перереєстрації» викликає тільки одне питання, доки ці положення діятимуть?

Висновок. В цілому, законопроект виконує завдання, поставлені перед його авторами, і може подаватися для розгляду у Верховну Раду. Врахування зауважень, висловлених під час громадського обговорення, дозволить краще виписати основні принципи віросповідного законодавства: визначальне значення прав особи та важливість автономії релігійних організацій і, тим самим, забезпечити поліконфесійність та толерантність українського суспільства.