

**Законодательные инициативы относительно оптимизации  
государственно-конфессиональных отношений как отражение новых  
подходов в правовом урегулировании религиозной сферы в Украине**

Система государственно-церковных отношений, как она сложилась в современной Украине, в своих базовых положениях отвечает демократическим принципам, в целом удовлетворяет права и свободы человека, базируясь при этом на многовековом собственном и чужом опыте урегулирования отношений между этими двумя общественными институтами.

1. Существующий Закон, вопреки высказываемым относительно него полярно противоположным оценкам, – от позитивных, которые считают его одним из наиболее демократических в регионе, до негативных (в вину ему ставится советское время подготовки и принятия, а также определенная декларативность) оказался довольно уравновешенным, последовательным и демократичным, особенно по сравнению со многими иными известными на сегодня законами относительно религиозной сферы в ряде других стран.

Существующий Закон Украины

гарантирует права на свободу совести гражданам Украины и осуществление этого права, независимо от отношения к религии; определяет обязательства государства относительно религиозных организаций и обязательства последних перед государством и обществом;

ни юридически, ни практически не ставит в привилегированное положение какую-либо одну церковь под предлогом "историчности", "традиционности", "массовости", "национального духа" или чего-то еще;

по мере возможности минимизирует запретительные нормы;

в целом отвечает международным нормам и стандартам, согласуется с Общей декларацией прав человека, другими международными правовыми

актами, участницей которых стала Украина;

последовательно утверждает принцип отделения церкви от государства;

контроль государством осуществляется *не за деятельностью* религиозных организаций, *а за соблюдением ими законодательства* в религиозной сфере, что свойственно любому цивилизованному государству; такой контроль равной мерой касается любого субъекта права – государственных органов, религиозных общин, должностных лиц, общественных организаций.

Весомым свидетельством относительно высокого уровня существующего Закону является его эффективное функционирование как главного правового регулятора в религиозной сфере в довольно сложный период национальной и религиозно-церковной истории после 1991 г., который сопровождался расколами церквей, борьбой за культовые здания и имущество, многократными изменениями руководства религиозными организациями, реорганизациями та ликвидациями государственных органов по делам религий и т. п..

2. В то же время, вне сомнения, существующая правовая модель государственно-церковных отношений требует пересмотра, реформирования.

Факторами, которые обусловили критический пересмотр систему законодательного, нормативно-правового урегулирования в этой сфере стали:

– радикальные социально-политические, экономические изменения в Украине и украинском социуме, начиная с 1990-х годов; государственнообразующий курс Украины;

– неутешительный результат мониторинга состояния духовного здоровья общества и нации, квалифицированный украинским парламентом как "глубокий системный духовный кризис общества", а философами и социологами – как период аномического сознания, когда одна система ценностей и норм, которая объединяла людей в общности, распалась, а

другую еще не сформировано;

– существенные изменения в отношении украинского общества к религии, церкви и верующим, стабильно нарастающая динамика уровня религиозности как количественно-качественного показателя религиозно-церковной жизни в Украине;

– дрящущая напряженность в межцерковных, межконфессиональных отношениях, которые, как ни парадоксально, в условиях религиозной свободы, плюрализма, возникновения условий для свободы волеизъявления во многих случаях стали еще более острыми, конфликтными;

– существенное расширение (по сравнению с советским периодом) деловых связей Украины с международным сообществом по многим направлениям, в том числе религиозным, что стимулирует приведение отечественного законодательства соответствие с международными нормами.

Влиятельным фактором, который заставляют национального законодателя если не создавать новую, то существенно совершенствовать существующую законодательную базу в религиозной сфере, стали изменения в самой религиозной среде.

За последние 10 лет (1999–2009 гг.) общая численность религиозных организаций выросла более чем на 57,8% (на сегодня их 34 465). Хотя наиболее многочисленными в Украине остаются православные церкви (они составляют 51,6% от общей численности религиозных общин), украинские религиоведы прогнозируют, что при сохранении нынешних тенденций развития религиозной сети через десять лет половину религиозных общин в Украине будут составлять протестантские общины.

По данным международного социологического исследования, осуществленного при участии Института социологии НАН Украины в рамках общеевропейского проекта "Европейское социальное исследование" (ESS), уровень религиозности в Украине составляет 74,7% (за другими данными 70,7%). Из 23 стран Европы, где проводились исследования, в 18 странах религиозность ниже, чем в Украине.

Таким образом, в Украине есть достаточно весомые причины для активной разработки нового законодательства в сфере религии, которое бы отвечало современным реалиям – политическим, социальным, духовным, религиозным.

3. Основными тенденциями, характерными для правовых трансформаций нынешнего отечественного законодательства в религиозной сфере Украины, являются:

- последовательное правовое обеспечение статусов государства и церкви, религиозных организаций как равноправных субъектов государственно-церковных отношений;

- большая ориентированность отечественного законодателя на учет в законотворчестве относительно религиозной сферы выверенных положений международных правовых актов;

- сужение до оптимальной регуляторно-правовой роли государства в сфере, которая охватывает вопросы свободы совести и религиозных организаций, недопущение контроля государства за деятельностью религиозных организаций;

- поиск путей правового урегулирования наиболее острых, конфликтных вопросов в этой сфере (полное возвращение бывшей церковной собственности, выделение религиозным организациям земельных участков под строительство культовых строений, использование социального потенциала религиозных институтов; правовое урегулирование возможного церковного присутствия в учреждениях здравоохранения, светских учебных заведениях, местах отбытия наказания; проблема религиозных общеобразовательных учебных заведений и др.);

- законодательное блокирование нормативно-правовых инициатив, которые могут нарушить равенство церквей и религиозных организаций перед законом или права граждан разных вероисповеданий на свободу совести. Не допущены попытки ввести в отечественное законодательство положения, которые бы ограничивали права и интересы новых религиозных

организаций под призывами "борьбы из сектантством", с "деструктивными", "тоталитарными сектами", "нетрадиционными религиями" і т. п. Ученые и практики расценили эти попытки как стремление подтолкнуть правоохрнительные органы к репрессивным, запретительным мерам относительно новых религиозных движений, создать альянс государства и наибольших традиционных церквей для борьбы с инакомыслящими в религиозной сфере;

– демократизация самой процедуры разработки законопроектов относительно свободы совести и религиозных организаций (рассмотрение альтернативных законопроектов, учет предложений собственно религиозных организаций, местных органов власти, органов местного самоуправления, общественности, средств массовой информации, обнародование проектов законов и др.).

4. На сегодня работа над проектом Закона Украины "О внесении изменений к Закону Украины "О свободе совести и религиозных организациях", а также над связанными с ним проектами законов "О возвращении имущества культового назначения религиозным организациям" и "Концепция государственно-конфессиональных отношений в Украине" практически завершена. Проекты переданы правительству для дальнейшего представления в Верховный Совет Украины. Хотел бы привести некоторые принципиальные положения, которые характеризуют современную модель государственно-конфессиональных отношений в Украине, как ее видят разработчики и я, как член рабочей группы по разработке нового Закона о свободе совести.

5. Новая правовая модель предусматривает, в частности, реализацию таких идей и подходов, как:

а) Партнерские отношения государства – с одной стороны, церквей, религиозных организаций – с другой. Предусматривается, что партнерские взаимоотношения государства и церкви (религиозных организаций) будут базироваться на признании того, что оба эти общественные институты,

будучи суверенными, разъединенными в вопросах, которые принадлежат их исключительной компетенции, действуют в интересах украинского общества. Такие партнерские отношения должны в должной мере проявиться в вопросах обеспечения прав человека на свободу совести, в консолидации украинского общества, сохранении и умножении его традиционной религиозной культуры, формировании его ценностных ориентаций, в разрешении общественнозначимых проблем и т. п. В проекте нового Закона в связи с этим старая формулировка принципа "об отделении церкви от государства" заменена формулой о "*взаимоотделении* церкви (религиозных организаций) и государства" (статья 5).

Идея партнерства государства и религиозных организаций, если не брать во внимание разного рода прошлые декларации, в практическом смысле для Украины нова, беспрецедентна, как беспрецедентна она и для многих стран Европы и мира, в которых история отношений между государством и церковью, как правило, строилась на диктате сильнейшего на данный момент (хотя, как известно, церковь в истории этих отношений далеко не всегда была априори слабее).

б) Правовое закрепление демократических отношений в этой сфере, правовое отождествление (в определенной мере) религиозных и общественных организаций, ориентация на выверенные правовые нормы для общественных организаций.

Как пример таких подходов, я бы назвал право религиозных общин без статуса юридического лица осуществлять свою деятельность, не извещая государственные органы о своем создании; право религиозных общин самостоятельно определять свою подчиненность в канонических и организационных вопросах религиозным объединениям, их право на свободный выход из этой подчиненности и на ее замену; право членов религиозной общины в любой момент выйти из состава общины; право религиозных объединений, зарегистрированных в Украине, на каноническое и организационное подчинение международным и зарубежным религиозным

центрам, а также право входить в состав международных религиозных и межрелигиозных объединений и др. Триада организационно-правовых форм, свойственная общественным организациям (общество, учреждение, объединение) в законопроекте относительно религиозной сферы приобрела вид: религиозная община – учреждение – объединение. Определенные параллели между общественными и религиозными организациями просматриваются и в перечне правовых требований к содержанию уставов религиозных организаций, в порядке регистрации и другом.

При всех позитивах такого подхода, его внедрение в издавна православной стране должно быть достаточно осторожным . критическим, чтобы не столкнуться с невосприятием и непониманием православных, греко- и римо-католиков, мусульманских объединений. Так, только после многочисленных дискуссий удалось преодолеть стремление части участников рабочей группы превратить в нормативный для религиозной сферы термин "общество" (как в общественных организаций) вместо традиционного названия "община" для обозначения местной религиозной организации одного и того же культа, вероисповедания, сторонники которого объединились с целью совместного удовлетворения своих религиозных потребностей. Длительную дискуссию вызвав вопрос о минимальном количестве основателей религиозной организации (три или десять), что связано у нас с историей, традициями и межконфессиональными спорами. Каким бы весомым не казался коллективный европейский опыт правового урегулирования упомянутых проблем, он, по нашему мнению, не должен восприниматься бездумно, некритически, игнорируя отечественный опыт.

в) Предложено, что статус юридического лица могут приобретать не только религиозная община, религиозное учреждение, но и религиозное *объединение*. Это предложение в православно-церковных кругах не воспринимается однозначно. Не углубляясь в аргументацию разнополярных позиций церквей по этим проблемам, подчеркну лишь, что ее спорность связана не с юридическим смыслом вопроса, а, скорее, с проблемами

межцерковных отношений и правом собственности на культовые сооружения и имущество. Консенсус между церквями даст возможность безпроблемно принять это положение, неурегулированность которого расценивается иногда как проявление дискриминации, поскольку остается фактом, что религиозное объединение не есть юридическое лицо.

г) Правовое закрепление имущественного статуса религиозных организаций законом как принципиально важная характеристика новой модели государственно-церковных отношений. Вопрос именно имущественного статуса из-за размытости и несколько общего характера существующих правовых норм вызывает наибольшее количество нареканий, межцерковную конфронтацию, судебные споры. Поэтому новыми законопроектами предусматривается ряд норм, которые закрепляют этот статус (реституция церковной собственности, запрещение отчуждения, приватизации культового имущества, которое находится в государственной или коммунальной собственности, кому-либо, кроме религиозных организаций; запрещение изъятия культового имущества религиозных организаций по претензиям кредиторов и др.).

д) Более четкая правовая регламентация процедуры возвращения в собственность религиозных организаций культовых сооружений, помещений, культового имущества, ранее национализированного государством, а также культовых сооружений, помещений, культового имущества, которое было приобретено (воссоздано) религиозными организациями, но находится в государственной или коммунальной собственности. Пока проблема реституции церковной собственности остается неурегулированной правом в достаточной мере. Действующий Закон о свободе совести дает ответы далеко не на все важные вопросы, связанные с возвращением культовых сооружений, помещений, культового имущества. Законопроект "О возвращении имущества культового назначения религиозным организациям" разработан, однако его рассмотрение и принятие Верховным Советом Украины требует времени. Несколько указов

Президентов Украины по этим вопросам оказались во многом декларативными, не определяли механизмов реализации реституционных мероприятий, источников финансирования, поручали эту масштабную работу местным органам власти, нередко просто неспособным ее выполнить в силу объективных обстоятельств. Свою тормозящую роль в определенной степени сыграл и финансовый кризис. Довольно деструктивным для решения проблем реституции оказался фактор скрытой политизации религиозной сферы. Учитывая все эти усложняющие обстоятельства, предлагаемые законопроекты должны существенно сузить причины для спорных или конфликтных вопросов реституционного блока.

э) Идея минимизации распорядительно-контрольных, запретительно-ограничительных функций касательно религиозных организаций и их объединений со стороны государства, органов местного самоуправления и их структур на местах. Последовательная реализация этих подходов в процессе разработки и доработки законопроекта о свободе совести имела своим следствием изъятие из его текста норм касательно недопущения правонарушений в религиозной сфере субъектами права (государством, юридическими и физическими лицами, в том числе религиозными группами). При этом мы исходили из того, что такие вопросы должны регулироваться отраслевым законодательством и быть предметом гражданского, уголовного, административного права. Статьи 18 та 19 законопроекта о свободе совести, которые касаются причин отказа в регистрации и остановке деятельности религиозной организации четко отвечают Конституции Украины, национальному законодательству, международным договорам, согласие на обязательность которых дал Верховный Совет Украины.

е) Наделение функцией регистрации религиозных общин, учреждений, объединений центрального органа исполнительной власти по делам религий. Это предложение на сегодня взяло верх, хотя длительное время вопрос оставался дискуссионным. Более того, определенное время функцию регистрации уставов религиозных организаций выполняло Министерство

юстиции Украины и его территориальные структуры. Таким решением принципиально важный акт регистрации, по примеру многих европейских стран, переводился в исключительно правовую плоскость. Однако выяснилось, что Министерство юстиции Украины не имеет достаточно опытных специалистов, которые могли бы профессионально выполнять процедуру регистрации уставов религиозных общин, учреждений и объединений. Дело закончилось тем, что на сегодня создан самостоятельный Государственный комитет по делам национальностей и религий, которому и передана функция регистрации. Таким образом, в очередной раз возрожден к жизни постоянно проблемный специальный государственный орган (правда, без контрольных функций), который для части законодателей, политического истеблишмента, религиозных организаций и простых граждан олицетворяет "советские" государственные подходы к религии, церкви, религиозным организациям и верующим, и вроде бы не укладывается в новую модель государственно-конфессиональных отношений.

6. Таким образом, анализ основных тенденций в трансформациях законодательно-нормативной базы относительно свободы совести и религиозных организаций в контексте радикальных преобразований в украинском обществе обнаруживает стремление Украинского государства объективно воспринимать новое место религии и церкви в обществе и на этой основе развивать или совершенствовать государственно-конфессиональные отношения, реализуя заявленный курс на построение демократического, правового государства. К сожалению, в условиях сложной политической борьбы в стране, противостояния политических партий и блоков ни неотложная потребность в законах, ни наличие качественных законопроектов еще не есть гарантией того, что такие документы будут приняты. Однако и в таком статусе названные проекты важны тем, что отражают, по моему мнению, высокий уровень осмысления проблем прав и свобод в религиозной сфере, понимание современных путей их правового разрешения.