

## Розділ 5. ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО СВОБОДУ СОВІСТІ В ПРОПОЗИЦІЯХ ЗМІН

*М. Васін\**

### Законодавчі ініціативи 2005 року в сфері свободи совісті та діяльність релігійних організацій.

Минулий рік був багатий на законодавчі ініціативи у сфері свободи совісті та діяльності релігійних організацій. З одного боку, нова влада заявила про свій курс щодо підвищення духовності та захисту моральних цінностей в українському суспільстві, з іншого – представники релігійних та громадських організацій намагались скористатися нагодою для вирішення давно наболілих питань у цій царині та покращення існуючого становища. У даній публікації ми розглянемо характер найбільш значущих законодавчих ініціатив та хід їх розгляду.

**1. Набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи.** З набранням чинності Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» №755-IV від 15 травня 2003 року на практиці виникла низка проблем щодо набуття статусу юридичної особи неприбутковими організаціями, в тому числі і релігійними. Колізія правових норм щодо процедури державної реєстрації релігійних організацій між цим Законом і Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» №987-XII від 23 квітня 1991 року створила проблему подвійної реєстрації релігійних організацій, що в свою чергу призвело до ускладнення набуття релігійними організаціями статусу юридичної особи, стало приводом для неоднозначного застосування законодавства на практиці та створило значні перепони для здійснення релігійної діяльності (збільшення строку реєстрації, необхідність внесення реєстраційної плати за держреєстрацію, складність погодження змін та доповнень до статуту, тощо).

Напевно, найбільший резонанс у релігійному середовищі щодо законодавчих ініціатив викликали законопроекти, які намагались усунути згадану колізію. Серед низки законопроектів, які були внесені на розгляд Верховної Ради України і стосувались окремих питань державної реєстрації, було лише два проекти Законів, які комплексно вирішували цю проблему.

Перший з них, *проект Закону України про внесення змін до деяких законів України (у зв'язку із прийняттям Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців")* №7250 від 25 березня 2005 р. (автори – тодішні народні депутати України Єхануров Ю.І. та Дубицький В.В.), який пропонував усунути правову колізію шляхом внесення змін до спеціальних законів і закріплення подвійної процедури реєстрації для неприбуткових організацій, в т.ч. і для релігійних організацій.

Другий законопроект, що був внесений на розгляд Верховної Ради України, це *проект Закону "Про внесення змін до статті 3 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців" (щодо статусу юридичних осіб)* №4389-1 від 03 червня 2004 р. (автор – тодішній народний депутат України Мусіяка В.Л.). Концептуальна відмінність цих законодавчих змін полягала у тому, що законопроектом №4389-1 пропонувалось не тільки усунути існуючу правову колізію між Законами, а також вирішити проблему «подвійної» реєстрації неприбуткових організацій. Законопроект передбачав внесення змін і доповнень до статті 3 Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», де зазначалось, що дія цього Закону не поширюється на державну реєстрацію релігійних організацій та об'єднань громадян (політичних партій, громадських і благодійних організацій, профспілок тощо), для яких законодавством передбачений особливий порядок державної реєстрації.

Законопроект №4389-1 був підтриманий Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій (ВРЦіРО), позиція якої була викладена у відповідному зверненні до Верховної Ради України від 24 червня 2005 р., і на пленарному засіданні від 04 жовтня 2005 року був схвалений парламентом у першому читанні та прийнятий за основу. Однак досвід українського парламентаризму знову підтвердив тезу, що навіть найкращі законодавчі зміни до другого читання можуть прийти у зовсім іншому вигляді. Саме так і сталося із законопроектом №4389-1, який із поправками заступника голови Комітету з питань промислової політики і підприємництва Ксенії Ляпіної у редакції до другого читання повністю нехтував проблемами державної реєстрації релігійних організацій. Незважаючи на вирішення проблеми для окремих неприбуткових організацій, для релігійних організацій створювалась вже нова правова колізія і не вирішувалось питання їх

---

\* *Експерт із правових питань Інституту релігійної свободи, магістр права. (друкується за: risu.org.ua).*

«подвійної» реєстрації. Не розібравшись у характері цих змін, народні депутати України схвалили законопроект №4389-1 у новій редакції, чим ще більше погіршили становище релігійних організацій. Певна надія на вирішення, в решті решт, означеної проблеми з'явилась лише завдяки тому, що Президент України прислухався до звернень ВРЦіРО від 27 грудня 2005 р. і громадських організацій та наклав вето на ухвалений Верховною Радою України закон. Тепер доля цих законодавчих змін залежить від позиції парламентарів, які будуть розглядати повторно цей Закон із пропозиціями Президента України по вирішенню проблем державної реєстрації релігійних організацій.

**2. Право релігійних організацій засновувати загальноосвітні навчальні заклади.** На тлі дискусій про впровадження в шкільну освіту морально-етичного компоненту поза увагою у 2005 році залишилась проблема заснування релігійними організаціями загальноосвітніх навчальних закладів, що є однією з найактуальніших проблем у сфері освіти. Урядових ініціатив з цього приводу не було. У Верховній Раді України було зареєстровано *проект Закону “Про внесення змін до деяких Законів України” (щодо заснування релігійними організаціями загальноосвітніх шкіл)* №8002 від 18 липня 2005 р. (автор – тодішній народний депутат України Бойко Ю.А.).

Однак цей законопроект, поряд із вирішенням проблеми надання права релігійним організаціям засновувати загальноосвітні заклади, пропонує зміни не у самий кращий спосіб, оскільки передбачається внести поправки до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Такий підхід є недоречний в умовах значної політизації у Верховній Раді України розгляду питань щодо свободи совісті та релігійних організацій. Тому більш вдалим, на наше переконання, є внесення відповідних змін до законодавства у сфері освіти, а саме до статей 9, 18 Закону України «Про освіту» №1060-ХІІ від 23 травня 1991 року та до статей 8, 11 Закону України «Про загальну середню освіту» №651-ХІV від 13 травня 1999 року.

Крім цього, на теперішній час відсутні законодавчі ініціативи щодо визначення приватних навчальних закладів як комерційних, так і некомерційних. Адже, створюючи навчальні заклади, релігійні організації на меті мають надання саме освіти, а не отримання прибутку. Тому доречно розробити такий юридичний механізм, який дозволить некомерційним приватним навчальним закладам мати певні податкові пільги нарівні із неприбутковими організаціями, а також мати можливість отримувати гуманітарну і благодійну допомогу для покращення умов навчання.

**3. Право релігійних організацій на постійне користування землею.** Відповідно до частини п'ятої статті 12 Закону України “Про плату за землю” релігійні організації звільнені від плати за землю. Однак цією пільгою на практиці майже неможливо скористатися, оскільки релігійні організації законодавчо не мають права на постійне користування землею. Таке право за ними було закріплено у статті 7 Земельного кодексу України 1990 року, однак у 2001 році релігійні організації були позбавлені права на постійне землекористування відповідно до статті 92 Земельного кодексу України №2768-ІІІ від 25 жовтня 2001 року (у новій редакції). З метою вирішення цієї проблеми до Верховної Ради України ІV скликання протягом 2003 – 2004 років було подано п'ять законопроектів, в тому числі і проект Кабінету Міністрів України. Урядовий законопроект навіть був схвалений Верховною Радою України у першому читанні, однак парламентарям не вистачило політичної волі вирішити питання відновлення права постійного користування для релігійних організацій. Через політичне протистояння законопроект не набрав достатньої кількості голосів депутатів під час його розгляду у другому читанні.

В теперішній час на розгляді Верховної Ради України знаходиться *проект Закону України “Про внесення змін до частини другої статті 92 Земельного кодексу України” (щодо права релігійних організацій на постійне користування землею)* №8409 від 3 листопада 2005 р. (автори – тодішні народні депутати України Стретович В.М., Білорус О.Г., Сухий Я.М. та інші). Підтримка цієї ініціативи представниками різних парламентських фракцій свідчить, що суспільство вже давно очікує на прийняття цих змін, які дозволять релігійним організаціям скористатися передбаченою пільгою під час користування землею. Наразі законопроект №8409 був внесений до проекту Переліку питань до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України четвертого скликання. Тому існує ймовірність, що очікування багатьох віруючих будуть задоволені у разі ухвалення Верховною Радою України зазначеного проекту Закону.

Щодо цього питання в рішенні Конституційного суду України №5-рп від 22 вересня 2005 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) зазначено, що релігійні організації, які, відповідно до статті 7 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р., набули права на одержання в постійне користування земельних ділянок та звільнені від земельного податку як організації, що не займаються підприємницькою діяльністю (пункт 5 частини першої статті 12 Закону України “Про плату за землю”), згідно з пунктом 6 Перехідних положень Кодексу *матимуть право постійного користування земельними ділянками і користуватимуться пільгами*

*щодо земельного податку до 1 січня 2008 року.* Інша частина релігійних організацій цих прав і пільг позбавлена, що суперечить статті 22 Конституції України, статтям 4, 5 Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”.

Слід зазначити, що, поряд із проблемою постійного землекористування, для релігійних організацій залишається проблема законодавчої невизначеності їх як суб’єктів, які можуть набувати право власності на земельні ділянки. Чинний Земельний кодекс України дозволяє юридичним особам набувати землю у власність лише для підприємницької діяльності. Щодо цього питання до Верховної Ради України не було внесено жодного законопроекту.

Таким чином, в теперішній час релігійні організації змушені здійснювати свою діяльність в умовах позбавлення права на постійне землекористування та без права набувати земельні ділянки у власність, що, безумовно, не може свідчити про створення державою належних умов для духовної і соціальної діяльності релігійних організацій.

**4. Право на відстрочку від призову та звільнення від військових зборів.** Відповідно до статті 17 Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” №2232-ХІІ від 25 березня 1992 року відстрочка від призову надається призовникам, які є священнослужителями і займають посаду в одній із зареєстрованих у встановленому порядку *конфесій*. Також, відповідно до статті 30 цього Закону, від проходження навчальних зборів звільняються особи, які мають духовний сан і посаду в одній із зареєстрованих у встановленому порядку *конфесій*.

Проблемою є те, що законодавчо не визначено поняття «конфесія», тому часто виникають перешкоди у реалізації права громадянина на відстрочку від призову та звільнення від військових зборів. Для вирішення цієї проблеми існує потреба привести термінологію цих статей у відповідність до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”.

До парламенту було внесено кілька законопроектів, які були спрямовані на усунення зазначеної неточності термінології, але ці ініціативи з певних причин не були підтримані депутатами. Пізніше на розгляд Верховної Ради України був внесений *проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу” (щодо терміну “конфесії”)* №4119 від 17 грудня 2003 р. (автори – тодішні народні депутати України Таран-Терен В.В. та Турчинов О.В.), який пропонував вирішити дану проблему. Ці пропозиції врахував Урядовий *проект Закону про внесення змін до Закону України “Про загальний військовий обов’язок і військову службу”* (нова редакція Закону) №8047 від 29 серпня 2005 р. та навіть більш чітко виписав положення про відстрочку від призову та звільнення від військових зборів. Даний законопроект був схвалений Верховною Радою України у першому читанні та прийнятий за основу на пленарному засіданні від 22 грудня 2005 року.

**5. Законопроекти щодо діяльності релігійних організацій.** 1) У Верховній Раді України було зареєстровано *проект Закону України „Про внесення змін та доповнень до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” (щодо небезпечного психологічного впливу)* №8397 від 2 листопада 2005 р. (автор – тодішній народний депутат України Співачук В.Л.), який нині знаходиться на розгляді у профільному Комітеті з питань культури і духовності. На думку автора, законопроект дозволяє законодавчо врегулювати проблему захисту громадян від небезпечного психологічного впливу тоталітарних релігійних культів, діяльність яких побудовано на засадах повного нівелювання людської особистості, знищення пануючих у суспільстві моральних цінностей.

У *проекті Постанови №8397/П від 27 грудня 2005 р.* народний депутат України Білорус О.Г. висловив позицію про неприйнятність зазначеного законопроекту, оскільки реалізація законопроекту №8397 може призвести до виникнення напруження у міжцерковних відносинах та, як наслідок, у суспільстві. Крім того, він, у разі його прийняття, стане законодавчим підґрунтям для переслідування громадян за ознаками віросповідання, а норми проекту виписані таким чином, що під їх дію підпадатимуть абсолютно всі релігійні організації та їх члени. Враховуючи неоднозначність положень законопроекту №8397 експерти і представники релігійних організацій згодні з тим, що цей законопроект необхідно відхилити як такий, що створює перешкоди для реалізації громадянами права на свободу совісті та віросповідання і містить в собі загрозу позбавлення сутності цих конституційних прав в Україні. До того ж, діючий Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації», незважаючи на його певні вади, є достатнім для правового регулювання діяльності релігійних організацій і надає передбачене Конституцією України право свободи совісті і віросповідання кожному громадянину України, а також на сьогодні є гарантом стабільності у міжцерковних відносинах.

2) На розгляд парламенту також було внесено *проект Закону України “Про фінансування державою релігійних громад”* №6051 від 21 серпня 2004 р. (автор – тодішній народний депутат України Черновецький Л.М.), який очікує розгляду Верховної Ради України. Даний законопроект пропонує фінансування державою релігійних громад, парафіяни яких під час богослужінь творять молитву за

здоров'я та християнське милосердя Президента України та інших посадовців, за український народ, тощо. Профільний комітет і Головне науково-експертне управління Верховної Ради України пропонують відхилити законопроект, оскільки законопроект суперечить Конституції України, Бюджетному Кодексу України та Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації". Виходячи зі змісту цих ініціатив, можна зробити висновок про їх популістський характер, оскільки вони не мають під собою жодного механізму їх практичної реалізації, а також порушують конституційний принцип відокремлення церкви і релігійних організацій від держави та законодавчу заборону фінансування державою діяльності будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що на сьогодні залишається багато проблемних питань у діяльності релігійних організацій, які потребують свого законодавчого вирішення. На наше переконання, вирішення цих проблем може бути більш швидким і ефективним через залучення представників релігійних організацій і експертів до розробки урядових законопроектів і нормативних актів із питань свободи совісті та релігійних організацій, чого до теперішнього часу майже не відбувалось. Така співпраця дозволить вирішувати проблеми, які на практиці виникають у релігійних організацій, та уникнути створення правових колізій і прийняття законодавчих змін, які не покращують існуючу ситуацію. Сподіваємось, що Верховна Рада України у своєму новому складі буде здатна приділити належну увагу вирішенню проблемних питань у діяльності релігійних організацій, що має стати запорукою духовного і морального піднесення українського суспільства.

**В. Яворський\***

### **Аналіз закону України про внесення змін до Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»**

**Загальні зауваження.** Загалом, ми високо оцінюємо роботу, проведenu над новою редакцією Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації". Базуючись на достатньо ліберальному підході, автори проекту (більшість пропозицій надійшло від Всеукраїнської ради церков та релігійних організацій), справді, приділили багато уваги його узгодженню зі світовими та європейськими стандартами. Закон є визначальним у реалізації прав осіб, пов'язаних із їхніми релігійними переконаннями. І хоча Україна не належить до країн із значним релігійним впливом на суспільне життя, все ж можна констатувати, що такий вплив зростає і наслідки державного управління цією сферою все частіше торкаються все більшого кола людей. З іншого боку, свобода особи сповідувати релігію "спільно з іншими" не є подарунком із боку держави. Це – одно з прав людини і його існування не залежить від задоволення формальних вимог.

Даний аналіз цього проекту ґрунтується перш за все на стандартах Ради Європи, які закріплені переважно в Європейській Конвенції з захисту прав і свобод людини 1950 року (далі Конвенція). Також враховувалися численні рекомендації ОБСЄ та Комітету ООН. При цьому ми старалися аналізувати практику застосування діючого закону, базуючись на звітах незалежних організацій та власному досвіді. В юридичному забезпеченні прав осіб, пов'язаних із їхніми релігійними переконаннями, слід розрізняти дві сторони: право вірити та право сповідувати. Перше, є абсолютним і повинно бути захищеним без будь-яких винятків. Друге, повинно, очевидно, містити низку обмежень. При цьому, в другому випадку фундаментальним є доступ людей до організаційної форми першого рівня, за допомогою якої можна сповідувати релігію. Тому питання утворення релігійних організацій першого рівня є найважливішим і повинно розглядатися у дусі статті 11 Конвенції (свобода об'єднань та асоціацій), яка захищає існування суспільних організацій від невинного втручання з боку держави [*Справа Європейського суду з прав людини: Hasan and Chaush v. Bulgaria*]. В Україні важливість отримання певного правового статусу збільшується, оскільки тільки таким чином релігійне утворення може утримувати культові будівлі, друкувати та поширювати літературу, запрошувати представників іноземних організацій, організувати публічні акції та отримувати статус неприбутковості, так само як і займатися благодійністю. Все це практично неможливо в Україні без реєстрації релігійного утворення, без статусу юридичної особи.

Також, відповідно до Конвенції, обмеження державою права осіб сповідувати релігію повинно відповідати класичним критеріям: повинно бути чітко визначено в законодавстві, повинно переслідувати одну з легітимних цілей (охорона громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захист прав і свобод інших людей), а також має бути необхідним у демократичному суспільстві.

---

\* Директор Центру правових та політичних досліджень "СІМ". (друкується за: [risu.org.ua](http://risu.org.ua)).