

Розділ другий. РЕЛІГІЙНА СВОБОДА В УКРАЇНІ

2.1 Олександр САГАН. ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ОБ'ЄКТИВНА НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІНИ МОДЕЛЕЙ

В статті аналізуються функції державного органу у справах релігій, зокрема проблеми втрати ефективності та можливостей цього органу впливати на стан державно-церковних відносин. Пропонується змінити запропоновану ще Йосипом Сталіним модель існування окремого держоргану у справах релігій на запровадження замість цього органу інституції Омбудсмена з питань свободи совісті із повноваженнями центрального органу виконавчої влади і вертикаллю його в усіх обласних центрах. Базовою функцією цього Омбудсмена повинен бути системний моніторинг порушень у сфері свободи совісті та здійснення практичних кроків із неадміністративного (не силового) реагування на ці порушення.

Основний зміст статті. На нинішньому етапі розвитку України існує гостра необхідність кардинального реформування системи державного управління. І справа тут не тільки в тому, що до цього нас зобов'язує нова стратегія політичного розвитку країни, зокрема євроінтеграція. Нинішній український державний апарат значною мірою втратив свою функціональність і логіку розвитку в нових політичних й економічних реаліях. Радянські схеми адміністрування вичерпали себе і суспільство вимагає якісних змін у функціях й функціональності державних органів. Розглянемо цю тезу на прикладі регулювання уповноваженими владними структурами державно-церковних відносин.

Зараз в Україні досить популярною, навіть серед керівників релігійних організацій, залишається думка, що панацеєю в гармонізації сфери свободи совісті (і державно-церковних відносин, як її складової) є відновлення діяльності держоргану у справах релігій як окремої інституції – служби, комітету або навіть міністерства. Це, на їх думку, посилить увагу держави і суспільства загалом до проблемних питань державно-церковних відносин. Дозволю собі категорично не погодитися з цією ідеєю. І не тільки тому, що вона йде врозріз з європейським баченням проблеми.

Перш за все, державний орган у справах релігій (незалежно від його статусу в ієрархії владної вертикалі) у тому вигляді, в якому він існує в Україні, фактично є муміфікованою сталінським спадщиною. Адже його базовою функцією є можливість т.зв. «ручного управління» «релігійним фактором», зокрема впливу на діяльність релігійних інституцій за допомогою методів адміністративного тиску чи заохочень. Арсенал важелів впливу такого управління напрацьований дуже різноманітний – від системи подачок (лобіювання виділення землі, нагородження державними нагородами, визнання/невизнання юридичною особою і т.п.) до заборон і тиску (невидання дозволів на проведення богослужінь, обмеження приїзду місіонерів чи певних духовних осіб, непогодження чи значні ускладнення у ввезенні гуманітарних вантажів, різних конфесійних видань тощо).

Досить чітко роль держоргану у справах релігій проявилася при порівнянні позицій Церков і релігійних напрямів щодо участі чи неучасті (не- схваленні/схваленні) у двох останніх Майданах – Помаранчевому і Євромайдані (Революції Гідності). У 2004 р. Держкомрелігій, використавши свої адміністративно-регулятивні важелі і вплив на церковних лідерів, зміг значно знизити той можливий потенціал Церков, який ми побачили на Євромайдані у 2014 році. Звичайно, до цього додалася ще й слабкість складових громадянського суспільства, адже Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій (далі - ВРЦіРО) у 2004 р. не мала тієї єдності, яка спостерігалася уже в 2014 році. А тому на неї було легше впливати. І багато достатньо нейтральних звернень, що закликали до мирного вирішення протистояння, у 2004 р блокувалися (не без волі владних органів) деякими церковними лідерами.

Тому більшість звернень у 2004 р. приймалися альтернативними церковними об'єднаннями: Нарадою представників християнських Церков України, Радою Євангельських протестантських Церков України та ін. Або ж існувала практика індивідуальних звернень глав Церков чи релігійних організацій.

У 2013-2014 роках сформувалася кардинально інша ситуація. Йдеться про більшу єдність позиції ВРЦіРО (за окремими винятками, спричиненими представниками УЦП МП чи ДУМУ) у багатьох складних ситуаціях і при підписанні важливих звернень до народу і до владних структур. А чи не єдина публічна спроба державного органу у справах релігій залякати одну із Церков (відмий шантаж УГКЦ з погрозами зняття із реєстрації) закінчилася резонансним скандалом із подальшою відставкою як голови департаменту у справах релігій та національностей, так і першого заступника Міністра культури, який підписав відповідний лист. Однією із причин такої поведінки Церков була фактична (зазначимо, що у цьому не було заслуги владних органів) багаторічна децентралізація впливу держави на кліриків і формування в останніх практичних навичок функціонування в умовах необхідності самоорганізації. Передусім для вирішення церковних або суспільних проблем. Це особливо помітно було у діяльності ВРЦіРО: вона самостійно почала проводити навіть міжнародні заходи на високому дипломатичному рівні.

Цей факт лише підтверджує нашу тезу про те, що існуюча пострадянська модель державно-церковних відносин з її «відділенням Церкви від держави і школи від Церкви» у нинішніх умовах розвитку держави вже не відповідає вимогам часу (хоча б тому, що «державу» від Церкви у радянські та пострадянські часи влада не поспішала відділяти). А тому, максимально обмежуючи можливості Церков у їх впливі на суспільство, держава донедавна, тією чи іншою мірою, завжди намагалася втрутитися у внутрішнє церковне життя, міжнародний статус і відносини Церков, систему підготовки їх кадрів, формування матеріальної бази тощо. Однак після Революції Гідності спроби державних органів і далі регулювати державно-церковні відносини на подібному рівні, та ще й у «ручному режимі», виглядають архаїчно і безглуздо.

Власне, зараз для цього вже і немає можливостей. У 2013 р. «законодавчо визначеним центральним органом виконавчої влади, що «реалізує державну політику в сфері релігії, забезпечує проведення державної політики щодо релігій і церкви» (ст.30 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації») було визначено Міністерство культури України, хоч при цьому його керівники сприймали/сприймають проблеми державно-церковних відносин як зайве навантаження. Тому фактично була зруйнована вертикаль чиновників, що займалися винятково питаннями державно-церковних відносин, а відтак було втрачено останні важелі ефективного реагування на порушення, передусім кліриками чи чиновниками, законодавства. Окремі управління/відділи/сектори, що займалися релігійними проблемами, майже у всіх областях країни були реорганізовані (істотно скорочені) або ж об'єднані з управліннями/відділами культури.

Проте, незважаючи на це, більшість центральних органів і відомств України продовжують політику уникнення своєї участі (а відтак – відповідальності) у прийнятті рішень у всіх тих випадках, де є хоча б натяк на т.зв. «релігійні» питання. Наприклад, звернення вірних УПЦ МП, які потребують скасування ідентифікаційного коду і далі перенаправляються не у податкову (нині – фіскальну) службу, а в держорган у справах релігій. Хоча очевидно, що ці питання в компетенції податківців/фіскалів. Стаття 29 ЗУ «Про свободу совісті та релігійні організації» визначає іншим держорганам, у межах своєї компетенції, здійснювати «державний контроль за дотриманням законодавства про свободу совісті та релігійні організації». Але чиновники Мін'юсту, МВС, СБУ та інших інституцій часто делегують цей контроль «центральному органу у справах релігій», який, однак, не може вирішувати багато питань в силу своїх обмежених можливостей, зокрема фінансових та кадрових.

Крім того, однією з найбільших проблем нинішньої моделі державно-церковних відносин залишається підміна або дублювання функцій держорганів. У даний час роль профільного департаменту (у справах релігій та національностей) Міністерства культури України фактично зведена до позиції статиста – обліку релігійних організацій та реєстрації статутів певного рівня релігійних інституцій. Але і функція обліку у майбутньому може бути недосяжною в умовах подальшого руйнування вертикалі виконавців в областях, як це відбувається зараз. Крім того, реєстрація статутів релігійних організацій дублюється Державною реєстраційною службою України (діяльність якої спрямовується Кабміном України через Міністра юстиції). Фактично відбувається подвійна реєстрація релігійних установ за рахунок віруючих. З іншого боку, нинішня наявність т.зв. спеціального держоргану у справах релігій абсолютно не є запобіжником для появи скандальних реєстрацій. Зокрема, у Черкаській області була зареєстрована громада, яка відразу трансформувалася у «церкву сатани» і т.п. Не поодинокими є факти, що лідери деяких зареєстрованих громад і навіть Церков роками фактично займаються шахрайськими схемами із виманювання у віруючих коштів чи нерухомості – держорган у справах релігій не має жодної можливості вплинути на цю чи подібну ситуацію (наприклад, ще жодну із таких громад не зняли з реєстрації).

Дві інші функції профільного держоргану наразі взагалі атрофовані. Йдеться про видачу погоджень на в'їзні візи – ця функція втратила логіку в умовах безвізового в'їзду для громадян більшості розвинених країн (а переважно звідти їдуть місіонери). І, що не менш важливо, відсутність у держоргану у справах релігій законом визначених ефективних можливостей вплинути на ситуацію (наприклад, накладити заборони або застосувати покарання для порушників тощо). Зокрема, більшість т.зв. «Догналівців» («УГКЦ православна»), окремі харизматичні лідери чи представники інших Церков і релігійних організацій відвідують Україну й безперешкодно проповідують тут без будь-яких погоджень, а звернення держоргану до відповідних силових структур майже завжди ігноруються останніми. Ще одна важлива колись функція – узгодження на отримання благодійної/гуманітарної допомоги зараз перетворилося на формальність. Останніми роками цими узгодженнями займається винятково Міністерство соціальної політики, яке наразі одноосібно приймає рішення.

Чому ж лідери деяких Церков підтримують ідею реанімації окремого центрального органу виконавчої влади у справах релігій і збільшення його повноважень? Думаю, що це не тільки данина традиції. Держорган-посередник не лише допомагає вирішувати побутові або ж адміністративні питання. Він може допомагати окремим Церквам чи релігійним напрямам мати ексклюзивні права на представлення своїх інтересів або здійснення представницьких функцій.

Наприклад, нинішня методологія обліку релігійних громад допомагає УПЦ МП фактично маніпулювати свідомістю людей і отримувати фінансові та моральні преференції, які можуть вимірюватися мільйонами гривень із державного та місцевих бюджетів. Наприклад, в Одесі один із храмів УПЦ МП щорічно отримує біля 2 млн. грн. із бюджету міста. І це триває із 2010 року.²⁶ Але таким фінансуванням не може похвалитися жодна інша Церква цього міста. Причиною такого маніпулювання є те, що в Україні не вироблено більш-менш близького до об'єктивності принципу розрахунку кількості віруючих тих чи інших Церков і релігійних напрямів. Фактично обліковуються статuti зареєстрованих або діючих без реєстрації громад. Але частина з них створена «на перспективу», для так званого «бронювання» за собою ще не переданої нерухомості (храмів та інших «церковних» об'єктів), а тому вони не мають фактичної діяльності. Крім того, реальна кількість віруючих у десяти громадах однієї Церкви і десяти громадах іншої Церкви може відрізнятись у рази. Проте, згідно офіційної статистики, ці Церкви будуть рівновеликими. Тому ми маємо ситуацію, коли УПЦ МП за кількістю зареєстрованих

²⁶ Миськрада Одеси таки виділила додаткові гроші на утримання собору УЦП МП // РІСУ. – Електронний ресурс. Режим доступу: https://risu.org.ua/ua/index/all_news/state/church_state_relations/66374/

статутів у кілька разів перевищує УПЦ КП. Проте соціологічні дані подають діаметрально протилежну картину – УПЦ КП підтримують 44% православних, а УЦП МП – 20%.²⁷ Але саме відштовхуючись від статистики, держоргани на місцях створюють УПЦ Московського Патріархату значні преференції.

Певна безпорадність держоргану у справах релігій у вирішенні проблемних питань змусило Церкви знаходити інші важелі впливу на вирішення спірних ситуацій чи виправлення законодавства. Наприклад, можливість ініціювання держорганом законодавчого чи нормативного акту була і є дуже обмеженою. Деякі Церкви, маючи прямі зв'язки з депутатами, були значно ефективнішими і за швидкістю подачі, і за змістом законопроектів. Адже держорган у справах релігій змушений погоджувати будь-який законопроект з міністерствами чи відомствами (які редагують їх відповідно до своїх інтересів), а до Верховної Ради проект направляється тільки Кабміном. І ця процедура може займати від 3 до 12 місяців. А якщо проектом передбачалися витрати з держбюджету, то ці ініціативи взагалі блокуються Міністерством фінансів на початкових стадіях.

Курс України на євроінтеграцію передбачає узгодження з європейськими нормами базових принципів функціонування національного законодавства. Тому, на наш погляд, логічним є ліквідація окремої інституції на рівні центрального органу виконавчої влади, яка б займалася проблемами державно-церковних відносин. Ця ідея не нова – в Указі Президента України про ліквідацію у 2005 р. Державного комітету у справах релігій зазначалося, що «ліквідація Держкомрелігій пов'язана з необхідністю вдосконалення системи органів виконавчої влади та виконанням зобов'язань України перед Радою Європи». Приводом для ліквідації Держкомрелігій стало переконання В.Ющенка в тому, що влада не повинна втручатися в релігійне життя, а віросповідання є особистою справою кожного. При цьому проблеми, пов'язані з розвитком релігійних інститутів, повинні вирішуватися судами.

Однак політичні реалії змусили відновити держорган у справах релігій. Головною причиною, на наш погляд, була та, що ніяких кроків щодо зміни базових принципів (перш за все – адміністративно-силових) вирішення проблем, пов'язаних з порушенням свободи совісті, зроблено не було. Україна не була готова до системного моніторингу порушень свободи совісті і до практичних кроків не адміністративного (не силового) реагування на ці порушення. Загострення суперечок за нерухомість і власність, дотримання владою «права сили або права кількості», а не права «рівності перед законом», перехід проблеми конституювання Помісної Церкви в площину національної безпеки (події 2014 р. на Донбасі підтвердили достовірність цієї тези), а також претензії Церков на значно більшу роль у суспільстві і стало визначальними факторами реанімації центрального держоргану у справах релігій і національностей (Держкомнацрелігій). Влада хотіла також тримати під жорстким контролем процес отримання статусу релігійної організації. Це пов'язано з придбанням пільг (зниження тарифів на енергоносії, пільгові тарифи на оренду і т.д.).

Очікувана зміна парадигми державно-церковних відносин вимагає також і зміни всієї філософії центрального органу виконавчої влади у справах релігій. Свого часу Сталін, коли формував Раду у справах Російської ПЦ, чітко визначив її філософію через призначення на її керівництво чинного генерала спецслужб (НКВД) Г.Карпова (традиція «генеральського кураторства» державно-церковних відносин тягнеться ще з часів Петра I). У наш час реалізація європейсько-орієнтованої політики в сфері релігії має будуватися на принципово інших засадах, ніж це було закладено за часів царських чи радянських тоталітарних режимів.

Власне, тоді не буде таких нонсенсів, коли керівник департаменту у справах національностей та релігій Мінкультури (М.Мошкала) як норму поведінки (!) декларував

²⁷ Київський патріархат має вдвічі більше вірян, ніж Московський, – речник УПЦ КП // ЗІК. – Електронний ресурс. Режим доступу: http://zik.ua/news/2015/06/10/kyivskyy_patriarhat_maie_vdvichi_bilshe_viryany_nizh_moskovskyy_rechnyk_upts_kp_597340

виконання ним завдань Служби безпеки України. Йдеться про скандальний лист Міністерства культури до Предстоятеля УГКЦ від 03.01.2014 р. , в якому вимагалось припинити «незаконну» діяльність (функціонування греко-католицького молитовного намету на Майдані). За невиконання цього припису звучала загроза зняття з реєстрації всієї Церкви. А про скільки подібних документів ми не знаємо?

Після Революції Гідності стає очевидною необхідність відмови від адміністративно-силових методів вирішення проблем, пов'язаних з порушенням свободи совісті громадян. Тому ще раз підкреслимо, що такий державний адміністративний орган в Україні втрачає будь-який сенс. Замість нього слід вести, скажімо, інститут Омбудсмена з питань свободи совісті із повноваженнями центрального органу виконавчої влади і вертикаллю в усіх обласних центрах (як це є в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини). Фактично ті функції, які зараз виконує центральний орган у справах релігій, повністю накладаються саме на функції, пов'язані з інститутом Омбудсмена. Ця інституція може бути створена як при Кабінеті міністрів України – за взірцем урядових уповноважених (з прав національностей; з питань антикорупційної політики; з питань європейської інтеграції тощо), так і при Президентові України – Уповноважений Президента України (з прав дитини; у справах кримськотатарського народу тощо).

Базовою функцією Омбудсмена з питань свободи совісті повинен бути системний моніторинг порушень у сфері свободи совісті та здійснення практичних кроків із неадміністративного (не силового) реагування на ці порушення. Він також повинен сприяти самоорганізації Церков – що (і це доведено практикою) є найбільш ефективним фактором впливу як на владу, так і на суспільство загалом. Така самоорганізація зробить безглуздим пошуки Церквами та релігійними напрямами преференцій з боку влади через профільний держорган.

Актуальність впровадження посади Омбудсмена з питань свободи совісті обґрунтовується й тим, що Україна аж ніяк не залишиться без чиновників, які регулюють т.зв. «релігійні» питання і здійснюють «реалізацію державної політики в сфері релігії». У нас існують департаменти гуманітарної політики секретаріату Кабміну України та Адміністрації Президента України, які мають відповідні відділи, що відповідають за державно-церковні відносини. Замість нинішнього фактичного «перенаправлення листів за належністю» або ж виконання сервілістичних (щодо свого керівництва) функцій, ці відділи мали б зайнятися стратегією і тактикою подальшого розвитку державно-церковних відносин та свободи совісті загалом.

Впровадження в Україні європейських підходів до вирішення проблемних питань в галузі свободи совісті на перше місце поставило не чиновницькі, а судові рішення з принципових питань, в т.ч. і пов'язаних з функціонуванням в країні релігійних інституцій. У цьому контексті виростає (і це вже відбувається) роль об'єднань релігійних організацій, які повинні поступово взяти на себе роль координаторів міжцерковних ініціатив і, очевидно, могли б більш ефективно зайнятися моніторинговим функціями.

Такі організаційні зміни, на наш погляд, стануть визначальними у впровадженні в Україні принципово іншої моделі державно-церковних відносин – «партнерство держави і Церков/релігійних організацій». Одним з етапів до побудови такої моделі може також стати прийняття «Концепції державно-церковних відносин», яка вже понад 15 років тому підготовлена спільними зусиллями Церков і експертів.

Нова модель об'єктивно змінить філософію державно-церковних відносин. Зокрема перехід релігійних організацій зі статусу «особливих» до статусу «пересічних» громадських інституцій. На перших порах це буде болісний процес – адже державна опіка, яка є зворотною стороною ручного регулювання державно-церковних відносин, є станом надзвичайно комфортним для домінуючих Церков.

Особливістю процесу утвердження партнерської моделі державно-церковних відносин в Україні, який вже частково почався, є той факт, що нинішня співпраця

суб'єктів цих відносин випереджає прийняття відповідної законодавчої платформи, яка повинна його санкціонувати.

Ми повинні також розуміти, що на першому етапі затвердження моделі партнерства потрібно вирішити важливі методологічні проблеми. Зокрема, держава повинна чітко визначитися, чи має вона, при декларованій законодавством рівності всіх релігійних інституцій перед законом, забезпечувати їх рівноправність. Адже різниця між цими поняттями істотна. Зараз забезпечується тільки їх рівність перед законом – держава законодавчо гарантує, що до всіх релігійних інститутів будуть однаково застосовуватися вимоги чинного законодавства. Чи існує в Україні рівноправність релігійних організацій – тобто наділення рівним об'ємом прав/можливостей і обов'язків у порівнянні з іншими суб'єктами? Напевно ні. Адже, незважаючи на бажання тих чи інших дрібних релігійних інституцій, вони об'єктивно не можуть отримати рівні з великими Церквами можливості. Це стосується майже всіх сторін життя релігійних меншин.

Встановлена в Україні «явочним чином» т.зв. «розширена правосуб'єктність» певних релігійних інституцій, хоча формально і не суперечить чинному законодавству, проте вимагає осмислення, і, можливо, законодавчого закріплення. Європейський досвід має різні схеми вирішення цієї проблеми – крім загального законодавства, що регулює державно-церковні відносини, іноді укладаються і окремі договори/конкордати з Церквами. За умови, що останні відповідають визначеним державою критеріям.

Щось подібне де-факто стало формуватися і в Україні, де одне з громадських об'єднань – ВРЦіРО – фактично отримав ексклюзивні права на представлення інтересів релігійних інституцій в сфері державно-церковних відносин. Багато років керівники України проводять зустрічі тільки з членами ВРЦіРО, на суспільно значущі заходи релігійні організації представлені тільки їх представники тощо. Тому очевидно, що законодавче оформлення особливого статусу окремих Церков (або їх об'єднань) в Україні – лише питання часу. Тут варто звернути увагу на те, що католицька Церква представлена у нас не лише двома самостійними Церквами – греко-католицькою і римо-католицькою, а ще й нунціатурою Апостольської Столиці.

Система взаємних зобов'язань, закріплених юридично, допоможе зняти і проблему антидержавної пропаганди й агітації, виховання у віруючих ворожості до інших релігійних або політичних (перш за все – проукраїнських) переконань і т.п., що нині проявляється в діяльності представників окремих Церков.

Підсумовуючи, зазначу, що українське суспільство потребує комплексних змін в системі розвитку як владних, так і громадських інститутів. Особливістю цих змін є те, що вони не можуть відбуватися секторально. Тому українська влада може й проігнорувати зазначені громадські запити в сфері державно-церковних відносин, пославшись на необхідність вирішення внутрішніх українських або зовнішньополітичних проблем. Але в такому випадку ми знову будемо боротися з наслідками, не усунувши причину.

2.2 Лариса ВЛАДИЧЕНКО. ВІДНОСИНИ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ ТА РЕЛІГІЙНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ТА БЕЗПЕКИ

Проблематика відносин між державними та релігійними інституціями є актуальною впродовж всього періоду незалежності України. В основі побудови державної політики у сфері релігії наша держава керується міжнародними нормами, в основі яких є визнання рівноправності всіх релігій та максимальне сприяння діяльності релігійних організацій, що в свою чергу імплементовано до національного законодавства.

Зокрема, міжнародні стандарти з прав людини, а саме право на свободу совісті та релігії і право на свободу вільного вираження своїх переконань, закріплено статтями 18 та 19 "Загальної декларації прав людини", статтями 18 та 19 "Міжнародного пакту про громадянські та політичні права", статтями 1 та 2 "Декларації про ліквідацію всіх форм