



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4626 від 22.01.2021
Народні депутати України
Р. Костенко та інші

ВИСНОВОК на проект Закону України «Про Службу військового капеланства»

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є створення Служби військового капеланства та законодавче закріплення статусу військових капеланів як військовослужбовців, визначення організаційно-правових засад взаємодії військових формувань і релігійних організацій у процесі забезпечення функціонування інституту військового капеланства з метою реалізації військовослужбовцями Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та членами їх сімей права на свободу совісті, світогляду та віросповідання з урахуванням поліконфесійності нашої держави.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті визначається поняття «Служби військового капеланства» та закріплюється статус військових капеланів як військовослужбовців. Крім того, у проекті даються визначення поняттям «духовно-релігійні потреби», «задоволення духовно-релігійних потреб», «душпастирська опіка», «консультування командування з духовно-релігійних питань» та іншим поняттям, а також визначаються принципи, на яких здійснюється діяльність Служби військового капеланства та функціональні обов'язки військового капелана як військовослужбовця, визначається структура Служби військового капеланства, порядок підпорядкування та загальна чисельність.

З метою належної організації задоволення духовно-релігійних потреб особового складу Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, законопроектом передбачено запровадження відповідних квот конфесійного представництва відповідно до потреб особового складу з урахуванням поліконфесійності нашої держави.

До того ж, з метою забезпечення міжконфесійної злагоди та порозуміння у сфері організації заходів задоволення духовно-релігійних потреб військовослужбовців і членів їх сімей законопроектом передбачається створення

як дорадчих органів Міжконфесійних рад з питань військового капеланства при Міністерстві оборони України та Міністерстві внутрішніх справ України.

Законопроект включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік (п. 149), затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

Зауваження загального характеру

1. Будь-які зміни щодо порядку задоволення релігійних потреб, особливо у Збройних Силах України, мають запроваджуватись обережно і тільки після глибокого і всебічного аналізу, із врахуванням поліконфесійності нашої держави. Адже згідно з даними, наведеними у Річній статистичній звітності з питань державно-конфесійних відносин в Україні за 2018 рік (релігійні організації), затвердженій наказом Міністерства культури України від 29.03.2019 № 257, станом на 01.01.2019 в Україні представлено 99 релігійних інституцій, церков та конфесій, в межах яких діє 35162 релігійних громад, з яких 1120 функціонують без реєстрації. При цьому, релігійними справами опікуються 32619 священнослужителів, з яких 918 – іноземці.

Попри проголошення релігійної терпимості і толерантності, в Україні існує суттєве напруження між різними конфесіями, що іноді виливається у сутички між їх віруючими. Враховуючи специфіку Збройних Сил України, зокрема, наявність озброєння, вкрай важливим є унеможливити виникнення суперечок між військовослужбовцями, виходячи з їх релігійних переконань. З огляду на неможливість задоволення рівною мірою релігійних потреб віруючих всіх конфесій, що проходять службу у Збройних Силах України, вважаємо, що законопроект може створити небезпеку виникнення переваг у однієї групи віруючих військовослужбовців перед іншими, які не будуть забезпечені душпастирською опікою.

2. Відповідно до ст. 35 Конституції України церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави. Це означає, що релігійні організації чи їх структури не можуть входити до структури державних органів чи бути їх частинами, а особи, які є служителями церкви, не можуть одночасно перебувати на роботі чи службі у держави.

Однак законопроектом передбачається, що «військовий капелан – військовослужбовець, який є священнослужителем зареєстрованої в Україні церкви чи релігійної організації, що отримав від керівного центру власної конфесії мандат на право до здійснення капеланської діяльності та у складі Служби військового капеланства здійснює капеланську діяльність у підрозділах Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та інших утворених відповідно до Законів України військових формуваннях на підставах та в порядку, передбачених цим Законом, на посадах офіцерського складу та відноситься до духовного персоналу» (п. 5 ст. 1 проекту).

Таким чином, виникає фактичне поєднання церкви і держави (адже військові капелани, будучи військовослужбовцями у складі Служби військового капеланства у підрозділах Збройних Силах України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та інших утворених відповідно до Законів України військових формуваннях, одночасно є її служителями відповідної церкви). З огляду на це запропонована у проекті система військового капеланства, на нашу думку, не узгоджується з положеннями ст. 35 Конституції України.

3. З огляду на вказаний вище конституційний принцип не можна також погодитись з порядком фінансування діяльності військових капеланів, який передбачає можливість оплати їх роботи та утримання за рахунок коштів держави. Адже відповідно до принципу відокремлення церкви і релігійних організацій в Україні від держави *держава не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії* (ст. 5 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Разом із тим, у ч. 5 ст. 9 проекту передбачено, що «після отримання від керівного центру власної церкви чи релігійної організації мандату на право до здійснення капеланської діяльності, священнослужитель *приймається на військову службу у порядку, передбаченому відповідним положенням про проходження військової служби*». Тобто, на військових капеланів повною мірою має розповсюджуватися законодавство України у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Зокрема, відповідно до ч. 1, 2 ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» *держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби*, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів.

До складу грошового забезпечення входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія); одноразові додаткові види грошового забезпечення.

При цьому, згідно приписів ст. 23 вказаного вище Закону «фінансове забезпечення витрат, пов'язаних з реалізацією цього Закону, здійснюється *за рахунок коштів, що передбачаються в Державному бюджеті України на відповідний рік для Міністерства оборони України, розвідувальних органів України та інших центральних органів виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні військові формування та правоохоронні органи, інших джерел, передбачених законом. Пільги, компенсації та гарантії, передбачені цим Законом надаються за рахунок і в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ*».

Крім того, правовий статус священнослужителя в приході визначається церковним правом. При цьому, функції священнослужителів полягають, в першу чергу, в служінні Богу. Тобто, вони служать, а утримує їх відповідна релігійна громада (парафія). Отже, фінансове забезпечення священнослужителів покладається на парафіян, тобто, на громаду мирян, яка знаходиться під канонічним управлінням свого єпархіального архієрея і

призначеного ним священика¹.

З огляду на вищезазначене та враховуючи конституційний принцип відокремлення церкви і релігійних організацій в Україні від держави, не можна погодитись з оплатою праці капеланів за рахунок коштів державного бюджету.

4. Чинне законодавство містить достатньо нормативно-правових приписів, спрямованих на задоволення релігійних потреб військовослужбовців, якими створені правові підстави для задоволення релігійних потреб відповідної категорії осіб. Зокрема, базовий Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» достатньою мірою розкриває зміст релігійних прав і встановлює гарантії їх реалізації.

Військове законодавство також містить низку положень, що встановлюють гарантії релігійних прав військовослужбовців. Зокрема, військовослужбовцям надається право сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати жодної, відкрито висловлювати свої релігійні або атеїстичні переконання. Командири (начальники) військових з'єднань та частин надають можливість військовослужбовцям брати участь у богослужіннях та релігійних обрядах у вільний від виконання обов'язків військової служби час. Військовослужбовці мають право на придбання, володіння і використання релігійної літератури, а також інших предметів та матеріалів релігійного призначення. Ніхто не має права перешкоджати задоволенню військовослужбовцями своїх релігійних потреб (ч. 3 ст. 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» та ст. 6 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»).

Безперечно, у певних випадках реалізувати вказані права військовослужбовцям складно або неможливо (наприклад, під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки, проходження служби у віддалених гарнізонах або у зоні проведення Антитерористичної операції/заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях). Однак для таких випадків на підзаконному рівні діяльність духовенства у силових структурах запроваджена розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах, Національній гвардії та Державній прикордонній службі» від 2 липня 2014 року № 677-р.

Крім того, наказом Міністерства оборони України від 14.12.2016 № 685 було затверджено Положення про службу військового духовенства (капеланську службу) у Збройних Силах України, у якому визначено порядок призначення, головні завдання, порядок діяльності, взаємодію, права і обов'язки підрозділів (посадових осіб) з питань служби військового духовенства (капеланства), органів військового управління, військових священиків (капеланів), консультативно-дорадчого органу – Ради у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України, а також уповноважених від релігійних організацій за

¹ Див. наприклад, Статут про управління Української православної церкви \ Київський патріархат Української Автокефальної Православної Церкви 5 червня 1990 року. URL: <http://www.cerkva.info/>

співробітництво з Міністерством оборони України у сфері реалізації особовим складом права на свободу світогляду і віросповідання. До того ж, 05.06.2013 на засіданні консультативно-дорадчого органу – Ради у справах душпастирської опіки при Міністерстві оборони України – було прийнято Кодекс військового священика (капелана)².

Подібні положення про службу військового духовенства (капеланську службу) затверджені і в інших військових формуваннях і правоохоронних органах України, зокрема, у Державній прикордонній службі України (наказ Міністерства внутрішніх справ від 10.10.2016 № 1065), у Національній гвардії України (наказ Міністерства внутрішніх справ від 24.03.2016 № 205), у Державній спеціальній службі транспорту (наказ Міністерства інфраструктури України від 06.06.2017 № 201) тощо.

5. Не можна погодитись із запропонованим у проекті статусом військового капелана як *військовослужбовця*, «який є священнослужителем зареєстрованої в Україні церкви чи релігійної організації, що отримав від керівного центру власної конфесії мандат на право до здійснення капеланської діяльності та у складі Служби військового капеланства здійснює капеланську діяльність у підрозділах Збройних Силах України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та інших утворених відповідно до Законів України військових формуваннях» (п. 5 ст. 1 проекту).

Відповідно до ч. 9 ст. 1 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» «військовослужбовці – особи, які проходять військову службу». Згідно з ч. 1 ст. 2 цього ж Закону військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаних із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності. При цьому, *військова служба в Україні організовується з дотриманням конституційної вимоги про відокремлення церкви і релігійних організацій від держави* (ч. 5 ст. 2 вказаного Закону).

Кожен громадянин України, вперше вступаючи на військову службу до Збройних Сил України, особисто складає Військову присягу на вірність Українському народу і скріплює її власноручним підписом (ч. 11 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»). Зокрема, військовослужбовець, вступаючи на військову службу, присягає сумлінно і чесно виконувати військовий обов'язок, накази командирів, захищати українську державу (постанова Верховної Ради України «Про текст Військової присяги» від 06.12.1991 № 1936-ХІІ).

Згідно з Женевською конвенцією про поводження з військовополоненими від 12.08.1949 та Додаткового протоколу до неї, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.1977 священнослужителі не вважаються особами, які беруть участь у бойових діях, і

² Кодекс військового священика (капелана) // URL: [https://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskistyuu/rada-u-spravah-dushpastirskoi-opiki-pri-ministerstvi-oboroni-ukraini/normativni-dokumenty-ta-metodichni-rekomendaczii/2014/07/08/kodeks-vijskovogo-svyashhenika-\(kapelana\)/](https://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskistyuu/rada-u-spravah-dushpastirskoi-opiki-pri-ministerstvi-oboroni-ukraini/normativni-dokumenty-ta-metodichni-rekomendaczii/2014/07/08/kodeks-vijskovogo-svyashhenika-(kapelana)/)

зберігають свій статус, потрапляючи у полон, – їм має бути надане право продовжувати своє служіння серед полонених. Майже аналогічні приписи також містяться у ст. 93 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949.

Крім того, священнослужителям, які закінчили заклади вищої або середньої духовної освіти і займають посаду в релігійних організаціях, що діють на основі статуту (положення), зареєстрованого у встановленому порядку, – на час виконання обов'язків священнослужителя *надається відстрочка від призову на строкову військову службу* для продовження професійної діяльності (ч. 13 ст. 17 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»).

Отже, запропонований у проекті підхід, який полягає у наданні капелану статусу військовослужбовця, не узгоджується з нормами ч. 3 ст. 35 Конституції України, відповідно до якої церква і релігійні організації в Україні *відокремлені від держави*.

Враховуючи наведене вище вважаємо, що *військові капелани не можуть мати статус військовослужбовця*, і притаманні цьому статусу інші ознаки, зокрема, мати військові звання, займати посади у військовій частині (підрозділі), військовому навчальному закладі, установах та організаціях Збройних Сил України, отримувати грошове і матеріальне забезпечення та соціальний захист як військовослужбовці.

З огляду на неприйнятність статусу капелана як військовослужбовця, внесення змін до законів України «Про військовий обов'язок і військову службу» та «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» вважаємо не доцільними (п. п. 2, 4 розділу IV законопроекту).

6. У законопроекті не дотримано правил законотворчої техніки, зокрема, у приписах щодо внесення змін до чинних законодавчих актів (див. п. п. 2 – 4 Розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення»). Зокрема, цих приписах обов'язково зазначається джерело опублікування закону, до якого пропонуються зміни, – Відомості Верховної Ради України, – а також джерело опублікування наступних змін, які вносилися до цього закону. Якщо закон ще не опубліковано у Відомостях Верховної Ради України, то слід навести його номер і дату прийняття. У виключних випадках джерелом опублікування може бути Офіційний вісник України.

При цьому, якщо необхідно зазначити термін набрання чинності законом, то він має складатися з двох розділів або пунктів. Перший має включати текст змін до відповідного закону, другий – приписи щодо терміну набрання чинності законом, що приймається, та доручення, що зумовлені його прийняттям.

Крім того, на наш погляд, потребує удосконалення структурування статей законопроекту. Відповідно до правил законотворчої техніки «статті закону поділяються на частини. Частина статті може складатися з одного або декількох речень та в сукупності має містити один логічно завершений аспект регулювання, що відноситься до предмета статті. З метою кращого структурування нормативного матеріалу, що передбачає варіантність або перелік, частина статті може включати в себе пункти і підпункти. Як виняток, частина статті може містити абзаци. Нумерація статей та їх частин здійснюється

арабськими цифрами. Пункти послідовно нумеруються арабськими цифрами або буквами українського алфавіту»³.

7. Потребує доопрацювання термінологічний апарат законопроекту, зокрема, визначення термінів, наведених у ст. 1 проекту (див. зауваження до цієї статті).

Крім того, необхідно забезпечити уніфіковане вживання інших термінів і формулювань, які використовуються у проекті. Зокрема, у проекті одночасно вживаються такі формулювання, як: «керівний центр власної конфесії» (п. 5 ст. 1), «керівний центр церкви чи релігійної організації» (п. п. 11, 12 ст. 1), «духовні центри» (абз. 8 ч. 1 ст. 5), «керівний центр власної церкви чи релігійної організації» (ч. 1 ст. 7; ч. 5 ст. 9), «керівні центри відповідних церков та релігійних організацій» (ч. ч. 2, 3 ст. 9), а також такі терміни, як «військовий капелан» та «капелан» (ч. 3 ст. 7; ст. 10), «духовно-релігійних потреб» та «релігійних потреб» (абз. 1 та абз. 3 ч. 1 ст. 5).

8. Принагідно звертаємо увагу, що 06.06.2019 Верховною Радою України попереднього скликання було прийнято у першому читанні проект Закону України «Про військове капеланство» (реєстр. № 10244-1 від 23.04.2019), який присвячений регулюванню тих самих питань, що й поданий законопроект. Дані про відкликання або відхилення цього законопроекту відповідно до вимог ст. 95 Регламенту Верховної Ради України відсутні. З огляду на це вважаємо, що до прийняття парламентом остаточного рішення щодо проекту реєстр. № 10244-1 від 23.04.2019 розгляд поданого законопроекту є передчасним.

Зауваження та пропозиції щодо окремих положень законопроекту

До преамбули та ст. 3

У преамбулі, а також у ст. 3 проекту Державна прикордонна служба України визначається як військове формування, хоча за своїм статусом вона є правоохоронним органом спеціального призначення (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України»).

До ст. 1

Слід зазначити, що не всі визначені у ст. 1 законопроекту терміни мають безпосереднє відношення до Служби військового капеланства. Йдеться, зокрема, про такі з них, як: «духовно-релігійні потреби», «задоволення духовно-релігійних потреб», «уповноважений від релігійної організації», які за своїм змістом скоріше належать до предмету регулювання Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації».

При цьому, деякі формулювання, які вживаються у визначеннях термінів, виглядають недостатньо визначеними у правовому відношенні. Наприклад, «усвідомлені індивідом необхідності ідеальних внутрішньо спонукальних мотивів діяльності» (п. 3 ч. 1 ст. 1), «сприяння формуванню особистої стійкості та належного духовного стану особового складу» (п. 7 ч. 1 ст. 1), «виховання ... братерства» (п. 8 ч. 1 ст. 1).

³ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) / Видання четверте, виправлене і доповнене. Київ – 2014. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

До ст. 4

Сумнівними виглядають приписи ч. 4 ст. 4 проекту про те, що «гранична чисельність військовослужбовців і працівників Служби військового капеланства для Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України *не може бути нижчою ніж 0,2 відсотка граничної чисельності цих військових формувань*».

Військові капелани мають задовольняти духовно-релігійні потреби невизначеної кількості військовослужбовців, причому задоволення цих потреб не може нав'язуватись («не допускається будь-яке примушування при визначенні громадянином свого ставлення до релігії, до сповідання або відмови від сповідання релігії, до участі або неучасті в богослужіннях, релігійних обрядах і церемоніях, навчання релігії» – ст. 3 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»).

Таким чином, необхідна кількість військових капеланів (з урахуванням висловлених вище загальних зауважень), на нашу думку, має визначатись, виходячи з наявних потреб особового складу і командування в задоволенні духовно-релігійних потреб, а не встановлюватись законом.

До ст. 7

У вказаній статті законопроекту визначено, що «не може бути капеланом особа, яка є членом релігійної організації, статут (положення) якої не відповідають вимогам, визначеним в статті 12 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації»» (абз. 3). Проте вбачається більш обґрунтованим зазначати, що військовим капеланом не може бути особа, яка є членом релігійної організації, діяльність (функціонування) якої не відповідає Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» в цілому, а не лише певній його статті.

До ст. 10

Припис абз. 1 цієї статті, де визначено, що «у разі отримання капеланом інформації про можливе здійснення кримінального правопорушення, капелан звільняється від обов'язку збереження цієї інформації», не узгоджується з приписом абз. 2 цієї ж статті, де визначено, що «інформація, отримана капеланом під час сповіді не підлягає розголошенню».

Крім того, відповідно до ст. 3 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації», «ніхто не має права вимагати від священнослужителів відомостей, одержаних ними при сповіді віруючих».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, О. Петриченко, Н. Лебедь



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/65686 від 25.02.2021



409804