

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Модель відносин держави та церкви, а також державна політика у сфері релігії та церкви завжди ґрунтуються на правових принципах, закріплених в Основному та інших законах країни. Разом з тим, положення Конституції України та національного законодавства не завжди дають чітке уявлення про систему конституційних принципів відносин держави та церкви, хоча кожен такий принцип має свій особливий адміністративно-правовий механізм забезпечення та потребує специфічного набору адміністративно-правових засобів.

У зв'язку з цим, дослідження системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання є актуальним для доктрини адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Систему конституційних принципів відносин держави та церкви як на теоретичному, так і практичному рівнях, у своїх наукових працях розглядали А. Агапов, О. Аленкін, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, М. Козюбра, Т. Краснопольська, М. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, Т. Проценко, А. Пчелінцев, П. Рабінович, Г. Сергієнко, С. Стеценко, Г. Черемних, Л. Явич, О. Ярмиш, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених аналізу системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання, наразі бракує.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізуються конституційні принципи відносин держави та церкви.

2. Окреслити необхідність адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви.

Виклад основного матеріалу. Принципи права поряд з юридичними нормами є «одним з фундаментальних та найчастіше вживаних понять загальної теорії права та галузевих і міжгалузевих правових наук» [1, с. 142]. Звернення до категорії принципів робить процес пізнання досліджуваного явища фундаментальним, адже саме ці основоположні засади державно-правових явищ «пронизують» всю правову матерію, ніби «укріплюють» її і надають їй стійкості, системності в умовах впливу будь-яких, як позитивних, так і негативних зовнішніх чинників.

Оскільки право – це певний інструмент, за допомогою якого «здійснюється комунікація між людьми, між ними і державою, її органами та посадовими особами», то воно постає як «засіб цивілізованого вирішення конфліктів у суспільстві на засадах дотримання справедливої рівноваги між свободою одних і свободою інших (унормованої сво-

боди), поєднання приватних і публічних інтересів. У цій ролі право виступає як сила, що протистоїть свавілля і беззаконню, як дієвий гарант прав, особистісної безпеки та соціальної захищеності людини, засіб зняття соціальної напруги, досягнення злагоди і соціального миру» [1, с. 147].

Такі тези дають змогу розглядати право як певне соціальне благо, без якого функціонування та розвиток суспільства є неможливими, і в кінці дійти висновку про соціальну цінність права, як найпотужнішого регулятора суспільних відносин. Оскільки правове регулювання «завжди здійснюється через особливий, властивий лише праву механізм, покликаний юридично гарантувати досягнення мети, яку ставив законодавець, створюючи та санкціонуючи юридичні норми», то саме в цьому полягає «соціальна сутність існування права як нормативного інституційного утворення» [2, с. 210]. Тут варто звернути увагу на той факт, що в праві знаходять свій відбиток правові цінності – «конкретні соціально-правові явища, засоби і механізми, вироблені протягом історії існування права, завдяки яким здійснюється правове регулювання» [1, с. 149]. І врешті, найважливішим виразом правових цінностей є принципи права.

Отже, принципами права в дослідницьких цілях можна вважати основні засновницькі ідеї, вихідні положення правового регулювання суспільних відносин, які закріплені в законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права, а також зумовлюють гарантії дотримання вимог правових норм.

В досліджуваній галузі суспільних відносин – сфері взаємин держави і церкви через рухливість та залежність зовнішнім чинникам, порядок та додержання всіх інтересів всіх без винятку носіїв (а саме в цій галузі, зауважимо, вони можуть бути вкрай різноманітними) прямо залежить від потужності чинного законодавства, яке ці відносини впорядковує, а воно, в свою чергу, в своїх потужностях прямо залежить від того, наскільки основопо-

ложні засади, на яких воно ґрунтується, відповідають цінностям та об'єктивно сталому розвитку відносин в досліджуваній сфері.

Оскільки «в ХХІ ст. церква та релігійні організації все частіше заявляють про себе як про діяльних учасників суспільних процесів, а релігійний фактор посідає важливе місце в суспільно-політичному й духовно-культурному житті», а також зважаючи на той факт, що «українське законодавство закріплює принцип відокремлення Церкви від держави і попре це спостерігається традиційно значний вплив релігійних інституцій на суспільні відносини, на політичні події, що пояснюється історичним значенням Церкви у житті слов'янських народів і особливістю національного менталітету, головною складовою якого є релігійна духовність» [3, с. 215], то звернення до характеристики системи основоположних засад конституційно-правового регулювання взаємин церкви та держави є наразі на часі та потребує певної пильної уваги. Адже принципи в їх сутнісному розумінні є тим важелем, базуючись на якому, незважаючи на будь-які фактори та чинники об'єктивного світу та суб'єктивного характеру, правове регулювання може бути стабільним, результативним та сприяти реалізації потреб та інтересів всіх, які задіяні в урегульованих суспільних відносин.

На початку визначення системи принципів конституційно-правового регулювання взаємин церкви та держави доречно зауважити, що система принципів, на яких будується законодавство, що регулює відносини між державою та церквою, їх (принципів) система та сутнісне навантаження прямо залежить від моделі, яка обрана державою, як орієнтир для взаємин на осі «державна – церква», і яку «обслуговує» базоване на цих принципах законодавство.

Конституція України встановлює законодавче положення вищого законодавчого рівня у вказаній сфері державно-владного впливу, згідно з яким кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає

свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Таке законодавче визначення дає можливість розгорнуто охарактеризувати державно-правову модель побудови взаємин держави з церквою і, спираючись на визначені в Конституції принципи цих відносин, визначити порядок організації державно-владного впливу для забезпечення свободи віросповідання в країні.

Свого часу нами зазначалось: «... аналізуючи положення цієї статті можна дійти висновку, що відносини держави та церкви мають автономний характер. Підтвердженням того є п'ять конституційних принципів відносин церкви та держави в Україні. Це: гарантування свободи віросповідання, також у контексті заборони його неконституційного обмеження; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій та принцип відокремлення держави і релігійних організацій» [4, с. 63].

Дослідження спеціальних наукових джерел з визначеної проблематики дає змогу дійти висновку про неоднозначність поглядів науковців на питання системи принципів законодавства України в галузі взаємин церкви та держави. Зокрема, Л.В. Ярмол в дисертаційному дослідженні вказує: «... можна стверджувати, що в системі законодавства України досить чітко викристалізовується та його ділянка, котра торкається свободи віросповідання та релігійних організацій» [5, с. 51-52]. На підтвердження цього наводиться теза про те, що «правову основу діяльності релігійних організацій становлять Конституція України, яка проголошує, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), та Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. У низці інших нормативно-правових актів визначені юридичні засоби реалізації, охорони і захисту

свободи вибору світогляду та віросповідання, а також окремих її елементів (можливостей), зокрема таких, як право на світську та релігійну освіту, право на альтернативну (невійськову) службу. Крім того, згідно зі ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість котрих надана Верховною Радою України і в яких, зокрема, також закріплюється свобода світогляду та віросповідання. До них належать, насамперед, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 18) та Конвенція про захист прав людини і основних свобод (ст. 9). Отже, можна констатувати існування комплексного (міжгалузевого) інституту законодавства, який є основою юридичного механізму забезпечення свободи світогляду і віросповідання» [5, с. 51-52]. Виходячи з такого обсягу нормативно-правового масиву регулювання відносин в сфері свободи віросповідання, автором запропоновано такі принципи, на яких засновано це законодавство: а) рівність громадян незалежно від їх ставлення до релігії; б) жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова; в) усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом; г) відокремлення церкви і релігійних організацій від держави [5, с. 60].

Варто зазначити, що в своїх дослідженнях Г.Л. Сергієнко визначає наступні конституційні принципи відносин держави і релігійних організацій: а) гарантування свободи віросповідання; б) заборона неконституційного обмеження свободи сповідувати релігію; в) відокремлення держави і релігійних організацій; г) відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; г) рівність релігійних організацій перед законом; д) заборона дискримінації релігійних організацій [6, с. 68-133].

Не піддаючи критичному аналізу перелік принципів, на яких засновується взаємодія суспільства, церкви та держави, попередньо відзначимо, що кількість принципів, їх назви та сутнісне навантаження залежить від обра-

ного тим чи іншим автором підходу до розуміння моделі взаємодії вказаних суб'єктів правових відносин та від потреб через розкриття предмету та об'єкта дослідження вирішити дослідницькі завдання (пояснення такої тези буде надано нижче). На підтвердження цього можна навести точку зору В.М. Малишко, зокрема стосовно того, що «у відповідності з Конституцією (ст. 35) та законодавством України взаємовідносини держави і церкви в Україні можна визначити в наступних напрямках: 1) держава та органи державної влади не втручаються у внутрішні справи діяльності церкви та релігійних організацій; 2) церква та релігійні організації те втручаються в діяльність держави та державних органів; 3) взаємовідносини держави і церкви здійснюються на принципі рівності всіх церков перед законом і невизнання державою жодної релігії як обов'язкової» [7, с. 111].

На доказування існування цих напрямків взаємодії, автор наводить такі засадничі положення організації взаємин. У відповідності з Конституцією України на підставі принципу відокремлення церкви від держави та у відповідності з Конституцією і законодавством України «держави та її органи не втручаються у діяльність релігійних організацій. Це означає, що держава не втручається і не забороняє діяльності релігійних організацій, якщо вони не порушують чинного законодавства, не порушують прав людини на свободу світогляду та віросповідання, прав людини на життя, здоров'я і гідність особи. Другим напрямом у взаємовідносинах держави і церкви є невтручання церкви і релігійних організацій у діяльність держави та її органів. Дотримуючись встановленого в Україні правового режиму, релігійні організації не втручаються у сферу діяльності держави та її органів, не виконують державних функцій. Третім напрямом взаємодії держави і церкви є принцип рівності всіх релігій, віросповідань та релігійних організацій перед законом, невизнання державою жодної релігії як обов'язковою.....взаємодія держави і церкви може

проявлятися в участі релігійних організацій в соціально-культурній сфері, а також в участі священнослужителів у в діяльності органів державної влади та інших державно-політичних відносинах» [7, с. 111-113].

У вітчизняному конституційному законодавстві встановлюються такі принципи взаємовідносин держави та релігійних об'єднань: 1) церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави; 2) жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Всі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається; 3) відокремлення школи від церкви; 4) заборона неконституційного обмеження реалізації права на свободу віросповідання, а тільки на підставі закону лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей; 5) держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; 6) держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству; 7) держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій; 8) релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації; 9) релігійні організації не виконують державних функцій; 10) релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, у будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань; 11) релігійні організації не

беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів (при цьому, священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами) [8]. Таким чином, Є.В. Ткаченко слушно зауважує, що релігійні організації як інститути громадянського суспільства є «автономними утвореннями і саме тому ні держава, ні її органи, ні територіальні громади, ні органи місцевого самоврядування, котрі діють від її імені, не мають права визначати на центральному чи локальному рівнях пріоритетною або обмежувати ту чи іншу релігію, надавати особливий захист та юридичний статус тій чи іншій релігійній організації, втручатися у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій та фінансувати їх діяльність, змінювати їх підлеглість у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням). Обмеження ж реалізації права на віросповідання можливе лише на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей» [8]. З позиції конституційно-встановлених принципів організації взаємин держави і церкви для забезпечення жаданої державою та суспільством моделі цих взаємин дану позицію автора вбачаємо слушною і наголосимо, що таким чином забезпечується відокремлення світської держави від релігійних організацій. Аналіз наукових напрацювань, положень Конституції та чинного законодавства України дає змогу дійти висновку, що українська модель взаємовідносин церкви і держави є автономною, помірно сепараційною. Конституційні принципи відносин держави і релігійних організацій в Україні, є доказом висловленої тези. Серед них: принцип гарантування свободи віросповідання, заборона

його неконституційного обмеження, принцип відокремлення держави і релігійних організацій, принцип відокремлення державних, комунальних навчальних закладів від релігійних організацій, принцип рівності релігійних організацій перед законом, принцип заборони дискримінації релігійних організацій.

В багатьох питаннях організації життєдіяльності сучасного суспільства церква (релігійні організації) може брати участь з правом дорадчого голосу. Українська держава в питаннях організації оновленої системи публічного управління тяжіє до встановлення засад публічного адміністрування в питаннях державно-владного впливу на всі, які того потребують, сфери життєдіяльності суспільства. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, характеризується не тільки застосуванням більш м'яких методів впливу, а й залученням ширшого кола осіб до здійснення керівного впливу. Тут не йдеться про те, що релігійні організації можуть претендувати на роль суб'єкта публічного адміністрування, це заборонено Законом (релігійні організації не виконують державних функцій), проте з правом дорадчого голосу могли б брати участь в налагодженні механізму впорядкування пересічних з їх функціонуванням питань. Так, стосовно цього в дослідженнях визначається: «державна політика має спрямовуватись, зокрема, на переведення взаємин між державними інститутами та релігійними об'єднаннями у договірну площину. Подібний механізм закріплення взаємин чітко регламентуватиме права і обов'язки сторін, сприятиме виробленню партнерських засад співпраці, з одного боку, держави, а з іншого – церков і деномінацій. У конкурентному духовно-культурному середовищі стимулюватиме конфесії працювати на благо України, керуючись цивілізованими нормами громадянського суспільства. До принципів входить зрівняння релігійних організацій у правах з іншими суб'єктами правовідносин, що є вимогою європейського законодавства й ознакою демократичної політики, забезпечення рівного ставлення до всіх віросповідань

і релігійних організацій, неухильне дотримання законодавства, що регулює діяльність релігійних організацій, всіма суб'єктами правовідносин. Наявність цих засад сприятиме утвердженню релігійної свободи та конфесійного плюралізму, а також розвитку екуменічного та міжконфесійного діалогу» [9, с. 83].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, коли йдеться про встановлення в законодавстві (чи вищого, чи поточного рівня) принципів відносин держави і церкви, то враховуються саме принципи (як основоположні, системоутворюючі і так би мовити «цементуючі» загальні засади) організації на державному рівні (через законотворчість і виконавчо-розпорядчу діяльність) взаємин релігійних інституцій і державних органів. Незважаючи на те, що віросповідання встановлене, як свобода, не варто сторонитися, а навпаки варто зажадати

державного впливу в цій сфері, адже рівень можливості реалізації громадянами наданої їм свободи прямо залежить від повсякденної публічно-адміністративної діяльності держави в особі її органів та посадових осіб в частині створення належних умов для безперешкодної і повної реалізації свободи (і не тільки в галузі віросповідання).

Вважаємо, що автономній помірно сепаратистській моделі взаємин церкви і держави, яка сьогодні існує в Україні, відповідав би наступний перелік принципів: свобода віросповідання; заборона неконституційного обмеження свободи сповідувати релігію та її адміністративно-правове забезпечення; відокремлення держави і релігійних організацій; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій.

Анотація

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізується система конституційних принципів відносин держави та церкви, а також обґрунтовується необхідність адміністративно-правового забезпечення реалізації цих конституційних принципів. Зазначено, що модель відносин держави та церкви, а також державна політика у сфері релігії та церкви завжди ґрунтуються на правових принципах, закріплених в Основному та інших законах країни. Разом з тим, положення Конституції України та національного законодавства не завжди дають чітке уявлення про систему конституційних принципів відносин держави та церкви, попри те, що кожен такий принцип має свій особливий адміністративно-правовий механізм забезпечення та потребує специфічного набору адміністративно-правових засобів. З'ясовано, що дослідження системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання є актуальним для доктрини адміністративного права, адже допомагає дати наукове підґрунтя процесу формування ефективних адміністративно-правових механізмів та засобів реалізації права особи на свободу віросповідання. Обґрунтовано, що в багатьох питаннях організації життєдіяльності сучасного суспільства церква може брати участь, адже є інститутом громадянського суспільства. Україна в питаннях організації оновленої системи публічного управління тяжіє до встановлення засад публічного адміністрування в питаннях державно-владного впливу на ті сфери життєдіяльності суспільства, які того потребують. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, характеризується не тільки застосуванням більш м'яких методів впливу, а й залученням ширшого кола осіб до здійснення керівного впливу. В даному випадку не йдеться про те, що релігійні організації можуть претендувати на роль суб'єкта публічного адміністрування, адже це заборонено, проте з правом дорадчого голосу могли б брати участь в у впорядкуванні пересічних питань. Обґрунтовано, що автономна сепаратистська модель взаємин церкви і держави, яка сьогодні існує в Україні, обумовлена наступною системою конституційних принципів: свобода віросповідання; заборона неконституційного обмеження свободи сповідувати релігію та її адміністративно-правове

забезпечення; відокремлення держави і релігійних організацій; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій.

Ключові слова: релігія, церква, відносини держави та церкви, система конституційних принципів відносин держави та церкви, адміністративно-правове регулювання відносин держави та церкви.

Melnychuk O.P. Public administration and the constitutional principles of the state-church relations

Summary

The article studies scientific sources, which analyze the system of constitutional principles of the state-church relations, and justifies the need of administrative-legal support of the realization of the constitutional principles. It is stated that the model of the state-church relations and state policy on religion and church are always based on the legal principles enshrined in the Constitution and other laws of the state. At the same time, the provisions of the Constitution of Ukraine and national legislation do not always clarify the system of constitutional principles of the state-church relations despite the fact that each principle has its own special administrative-legal mechanism and requires a specific set of administrative-legal means. It finds that the study of the system of the constitutional principles of the state-church relations through the prism of administrative-legal regulation is relevant to the doctrine of administrative law, as it contributes to ensuring scientific basis for the process of developing effective administrative-legal mechanisms and means of exercising the human right to freedom of religion. The research justifies the church is free to take part in many issue related to the organization of activity of the modern society, since it is an institution of the civil society. In the context the organization of an updated system of public administration, Ukraine tends to establish the principles of public administration in terms of state influence on those areas of society that need it. Public administration, as contrasted with public management, is characterized not only by the use of softer methods of influence, but also by the involvement of a wider range of people in the exercise of managerial influence. In this case, it refers to the fact that religious organizations can claim the role of public administration entity, as it is not allowed but having the right of advisory vote, they could take part in settling ordinary issues. The author substantiates that autonomous separation model of the church-state relations, which exists today in Ukraine, is caused by the following system of constitutional principles: freedom of religion; prohibition of unconstitutional restriction of freedom of religion and its administrative-legal support; separation of state and religious organizations; separation of state, municipal educational institutions and religious organizations; equality of religious organizations before the law; prohibition of discrimination against religious organizations.

Key words: religion, church, state-church relations, system of constitutional principles of state-church relations, administrative-legal regulation of state-church relations.

Список використаних джерел:

1. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.
2. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство БЕК, 1995. 320 с.
3. Краснопольська Т.М. Механізм взаємодії церкви та держави в Україні: характеристика основних елементів. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Випуск 55. С. 215-223.
4. Мельничук О.П. Теоретико-правовий аналіз конституційних принципів відносин церкви та держави в Україні: пропозиції. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 62-67.

5. Ярмол Л.В. Свобода віросповідання людини: юридичне забезпечення в Україні (загально-теоретичне дослідження): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 238 с.
6. Сергієнко Г.Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Конституційне право; муніципальне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 238 с.
7. Малишко В.М. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К. 2005. 205 с.
8. Ткаченко Є. В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Випуск 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tpp_2015_2_7.
9. Палінчак М.М., Лешанич М.М. Правове регулювання державно-церковних відносин в країнах центрально-східної Європи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Випуск 24. Том 1. *Серія ПРАВО*. С. 77-84.