

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ВІДОКРЕМЛЕННЯ ДЕРЖАВИ І РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

### ADMINISTRATIVE-LEGAL MEANS OF IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF STATE AND RELIGIOUS ORGANIZATIONS

Мельничук О.П., кандидат юридичних наук

У роботі досліджено особливості публічного управління в сфері релігії та церкви з питань забезпечення реалізації конституційного принципу відокремлення держави і релігійних організацій, а також охарактеризовані адміністративно-правові засоби реалізації цього принципу. З'ясовано, що функціонально виважене законодавство щодо втручання держави в діяльність релігійних організацій є запорукою забезпечення принципу відокремлення церкви від держави, адже власне суворе дотримання меж втручання держави в діяльність релігійних організацій забезпечує їм свободу та незалежність від держави, її органів та посадових осіб, а також з боку інших суб'єктів публічного адміністрування. Встановлено, що незважаючи на встановлений принцип відокремлення держави від церкви, повністю надати свободу релігійним організаціям існувати в державно-організованому суспільстві поза межами будь-якої уваги з боку системи публічного адміністрування вбачається недоречним і таким, що протирічить самій сутності і соціальному призначенню держави. Вплив держави є завжди, навіть за будь-якої найліберальнішої моделі відносин між державою та церквою. Зроблено висновок, що в Україні державний вплив на діяльність релігійних організацій та втручання у їх діяльність здійснюється виключно через адміністративно-правові механізми, адміністративно-правові процедури та з застосуванням передбаченого законодавством комплексу адміністративно-правових засобів. Зазначено, що реалізація адміністративно-правових механізмів та застосування адміністративно-правових засобів завжди відбувається через сукупність адміністративних процедур, зокрема, нормотворчих, установчих, правозастосовних, реєстраційних, атестаційних, контрольно-наглядових проваджень.

Серед адміністративних проваджень, які використовуються для забезпечення принципу відокремлення держави від церкви, запропоновано виділяти втручальні, сприяльні та забезпечувальні. Наприклад, до сприяльних адміністративних проваджень відноситься процедура надання органом публічного управління адміністративної послуги з реєстрації релігійної організації, з реєстрації її як юридичної особи, з реєстрації її як платника податків.

**Ключові слова:** відносини держави та церкви, релігійні організації, правове регулювання відносин держави та церкви, відокремлення держави та релігійних організацій, адміністративно-правові засоби реалізації принципу відокремлення держави і церкви.

The article studies features of public administration in the area of religion and church in terms of ensuring the implementation of the constitutional principle of separation of state and religious organizations and characterizes administrative-legal means of exercising this principle. It finds out that functionally sound legislation on state interference in the activities of religious organizations is a guarantee of ensuring the principle of separation of church and state, because strict adherence to the limits of state intervention in the activities of religious organizations provides them with freedom and independence from the state, its bodies and officials and other subjects of public administration. The research states that despite the established principle of separation state and church, it seems inexpedient to grant religious organization uncontrolled freedom to exist beyond attention from the public administration system in state-organized society. The influence of the state is never out, even in the context of the most liberal model of the state-church relations. The author concludes that in Ukraine, impact on the activities of religious organizations and interference in their activities is exercised exclusively through administrative-legal mechanisms, administrative-legal procedures and with the use of a complex of administrative-legal means as provided for in the legislation. The article points out that the implementation of administrative-legal mechanisms and application of administrative-legal means are always performed through the complex of administrative procedures, particularly rule-making, adjusting, law-enforcement, registration, attestation, control-supervisory proceedings.

It is proposed to distinguish intervening, contributive and supportive proceedings, which are used to guarantee the principle of separation of state and church, among administrative ones. For instance, the procedure of providing administrative service for registering a religious organization, its registration as a legal entity, its registration as a taxpayer by a body of public administration belongs to contributive administrative proceedings.

**Key words:** state-church relations, religious organizations, legal regulation of state-church relations, separation of state and religious organizations, administrative-legal means of implementing principle of separation of state and church.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Відокремлення держави і церкви означає переорієнтацію суспільного життя на світські цінності і норми. По-суті, мова йде про два види відокремлення: 1) держави від церкви (релігійних організацій); 2) церкви (релігійних організацій) від держави.

При цьому, відокремлення держави від церкви характеризується наступними особливостями: а) держава та її організації не мають права контролювати ставлення своїх громадян до релігії і не ведуть обліку громадян за цією ознакою; б) держава не втручається у внутрішню церковну діяльність окрім випадків передбачених національним законодавством (зокрема, держава не втручається у зміст віровчень, обрядів, церемоній, культу та інших форм задоволення релігійних потреб, у внутрішнє самоврядування релігійних організацій, у взаємовідносини органів релігійних організацій, їхні відношення з віруючими, а також у витрати коштів, що пов'язані з релігійними потребами); в) держава не надає церкві матеріальної або будь-якої іншої, в тому числі й фінансової, підтримки.

Відокремлення ж церкви від держави характеризується наступними особливостями: а) церква не вико-

нує будь-яких державних функцій; б) церква не втручається у справи держави, а займається лише питаннями, пов'язаними із задоволенням релігійних потреб віруючих.

При цьому, держава зобов'язана охороняти законну діяльність церкви та релігійних організацій, а церква і релігійні організації зобов'язані дотримуватись вимог національного законодавства у здійснюваній ними діяльності.

Реалізація конституційного принципу відокремлення держави і церкви забезпечується, в тому числі, і адміністративно-правовими засобами, що і обумовлює актуальність теми статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Окремі питання визначення адміністративно-правових засобів реалізації принципу відокремлення держави і релігійних організацій досліджували на теоретичному і практичному рівнях у своїх наукових працях М. Бабій, В. Бондаренко, В. Борисова, С. Бублик, С. Бур'янов, Д. Вовк, В. Єленський, А. Колодій, А. Красіков, Г. Лаврик, А. Ловіноков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, І. Міма, О. Онишук, Т. Проценко, А. Пчелінцев, П. Рабіно-

вич, Г. Сергієнко, І. Спасибо-Фатєєва, Л. Явич, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме адміністративно-правовому забезпеченню відносин держави та церкви, наразі бракує. Переконані, що такі дослідження повинні бути складовою частиною трансформації адміністративного права на засадах забезпечення прав і свобод людини.

#### Постановка завдань.

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

1. Дослідити особливості публічного управління в сфері релігії та церкви з питань забезпечення реалізації конституційного принципу відокремлення держави і релігійних організацій.

2. Охарактеризувати адміністративно-правові засоби реалізації принципу відокремлення держави і релігійних організацій.

**Виклад основного матеріалу.** Як зазначається в спеціальній літературі «публічне управління у досліджуваній сфері має певні незмінні ознаки, що обумовлюються властивостями державної влади: вироблення вищими органами державної влади певної релігійної політики, яка може варіюватися залежно від встановленого політичного режиму і місця релігії та релігійних організацій в системі пріоритетів державного будівництва, та механізмів її реалізації; формування і визначення повноважень спеціально уповноважених органів управління (інститутів) у сфері державно-церковних відносин; застосування органами виконавчої влади правових та інших методів регулювання діяльності релігійних інститутів з метою дотримання останніми законодавства, що регулює усі аспекти їх функціонування на теренах держави; застосування засобів регулювання або корекція поведінки, в окремих випадках світогляду цілих соціальних груп, що є прихильниками певних релігій, є членами (прихожанами і служителями) релігійних інститутів, виходячи з потреби або захисту прав людини, або інтересів політичного режиму» [1, с. 146].

Певною мірою поділяючи наведену думку, заперечимо, що публічне управління в галузі відносин держави і церкви, а саме в питаннях забезпечення режиму відокремлення держави від церкви, полягає, передусім, у взаємному невтручанні держави в справи релігії і релігії в державні справи, хоча за національним законодавством релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації. Відповідно до Постанови Кабміну № 996 від 03.11.2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [2], релігійні організації також мають право брати участь у формуванні та реалізації державної політики – так само, як і інші інституції громадянського суспільства.

Публічне управління як вольовий упорядковувачий, заснований на законі вплив держави в особі її органів та посадових осіб на сферу суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням режиму відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави здійснюється за такими напрямками:

1) захист прав і законних інтересів релігійних організацій;

2) сприяння 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;

3) врахування і повага традицій та внутрішніх настанов релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству;

4) невтручання у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, відсутність фінансової взаємодії і будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії;

5) релігійні організації не виконують державних функцій;  
6) релігійна організація зобов'язана додержувати вимог чинного законодавства і правопорядку.

Отже, публічне управління у визначеній сфері суспільних відносин в будь-якому випадку присутнє, і це не є і не може стати порушенням принципу відокремлення церкви від держави. На підтвердження можна навести думку В.І. Борисової стосовно того, що «Україна – поліконфесійна держава, в якій діє конституційно-правовий принцип відокремлення церкви від держави, а тому релігійні організації позбавлені права втручатися у справи держави, а держава в особі відповідного органу, що реалізує державну політику у сфері релігії, забезпечує реалізацію цієї політики, не втручаючись у релігійну діяльність таких організацій при умові, що ті не порушують положень чинного законодавства, держава не покладає на них виконання будь-яких державних функцій і не фінансує їх діяльність, тощо [3, с. 50].

В.С. Чиркін погоджується з вище наведеними думками та зазначає, що релігійні організації не можуть існувати як юридичні особи публічного права, діяльність яких, хоча й по-різному, але завжди пов'язана з державною владою [4, с. 265]. З цим в повній мірі погоджуємось, адже юридичні особи публічного права створюються за ініціативою державних органів чи органів місцевого самоврядування (комунальних) на підставі публічно-правового акту (нормативного чи адміністративного) органу державної влади чи органу місцевого самоврядування для задоволення публічного інтересу [5, с. 71]. Зокрема, Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» [6], закріплюючи виключний перелік організаційно-правових форм релігійних організацій, відносить до них: релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, які наділяються правами юридичних осіб, а також релігійні об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій, але не визнаються юридичними особами. Таким чином, релігійні об'єднання не є суб'єктами цивільного права, вони представлені своїми центрами або управліннями. Саме їм надається статус юридичних осіб і через це вони стають суб'єктами цивільного права. Разом з тим, законодавець знайшов вихід із цієї ситуації, застосувавши відому цивільному законодавству модель представництва [3, с. 52].

Релігійна організація визнається юридичною особою з дня її державної реєстрації. Вона набуває спеціальної правосдатності, оскільки здійснення нею правочинів, а також інших юридично-значущих дій обумовлено виключно метою створення і не може їй суперечити. Релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру. Виходячи з цієї мети, як відзначалося раніше, основну діяльність релігійних організацій можна поділити на: проведення богослужінь; здійснення потреб (богослужіння на замовлення юридичних та фізичних осіб – культові послуги); розповсюдження предметів релігійного призначення, релігійної літератури та інших матеріалів релігійного змісту. Релігійні організації проходять легалізацію через органи публічного адміністрування в порядку, визначеному Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації», після чого звертаються до державного реєстратора для включення їх до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та отримання свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи. Згідно із вимогами ст. 16 Податкового кодексу України, релігійні організації зобов'язані: а) стати на облік у контролюючих органах в порядку, встановленому законодавством України; б) вести в установленому порядку облік доходів і витрат, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів; в) сплачувати податки і збори в строки та у розмірах, встановлених ПК України.

Релігійна організація самостійно визначає свою облікову політику, обирає форму бухгалтерського обліку як певну систему реєстрів обліку, порядку і способу реєстрації та узагальнення інформації в них з дотриманням єдиних засад, установлених законодавством, та з урахуванням особливостей своєї діяльності й технології обробки облікових даних, розробляє систему і форми внутрішньо-господарського (управлінського) обліку, звітності та контролю господарських операцій, визначає права працівників на підписання бухгалтерських документів, затверджує правила документообороту і технологію обробки облікової інформації, додаткову систему рахунків і реєстрів аналітичного обліку. Податковим кодексом України не передбачено особливих умов щодо проведення перевірок релігійних організацій. Зокрема, документальні перевірки проводяться контролюючими органами в межах їх повноважень виключно у випадках та у порядку, передбачених законодавством (ст.ст. 77 і 78 ПК України).

З вище визначеного випливає, що в законодавстві України стосовно невтручання держави в справи релігійних організацій поєднуються дві позиції. Перша полягає в об'єктивно зумовленій необхідності втручання, тобто з метою забезпечення з боку держави через публічно-адміністративну процедури відповідність законодавству України процесів створення, існування та діяльності релігійних організацій. Це обхідно для їх (релігійних організацій) власного блага, адже вільне сповідання віряними своїх релігійних поглядів і безперешкодна реалізація релігійних потреб може мати місце лише за сприяння держави, яка для цього створює необхідні умови. Друга позиція є похідною від першої. Вона полягає в тому, що законно існуючі та функціонуючі релігійні організації не створюють своєю діяльністю загрозу завдання шкоди іншим суб'єктам правовідносин і не відчують на собі обмежень з боку системи публічного адміністрування. Вбачається, що функціонально виважене законодавство щодо втручання держави в діяльність релігійних організацій є запорукою забезпечення принципу відокремлення церкви від держави, адже власне суворе дотримання меж втручання держави в діяльність релігійних організацій забезпечує їм в усьому іншому повну свободу та незалежність від держави, її органів та посадових осіб, а також з боку інших суб'єктів публічного адміністрування. Отже, незважаючи на встановлений принцип відокремлення держави від церкви, повністю надати свободу релігійним організаціям існувати в державно-організованому суспільстві поза межами будь-якої уваги з боку системи публічного адміністрування вбачається недоречним і таким, що протирічить самій сутності і соціальному призначенню держави. Вплив держави є завжди, навіть за будь-якої найліберальнішої моделі відносин між державою та церквою. В Україні за помірно сепараційної моделі вплив (а, часом, при порушенні законодавства, і втручання) здійснюється через адміністративно-правові механізми, адміністративно-правової процедури та з застосуванням усього комплексу адміністративно-правових засобів. Реалізація адміністративно-правових механізмів та застосування адміністративно-правових засобів завжди відбувається через сукупність адміністративних процедур, зокрема, нормотворчих, установчих, правозастосовчих, реєстраційних, атестаційних, контрольно-наглядових проваджень. Варто розуміти, що за своєю сутністю більшість повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, які передбачені Конституцією та законами України, реалізуються через адміністративні провадження, які, в свою чергу, передбачені національним законодавством для створення належних умов для реалізації особами їх прав і свобод (в тому числі і для реалізації право особи на свободу віросповідання).

Публічне управління є «складним видом діяльності не лише, так би мовити, у зовнішньому, а й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних

засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об'єктів публічного управління» [7, с. 97]. Зокрема, Р.С. Мельник вказує, що серед адміністративних проваджень та публічного адміністрування необхідно виділяти:

– «втручальні провадження» чи втручальне публічне адміністрування, яке пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов'язків або обтяжень» [7, с. 97]. Наприклад, стосовно предмета нашого дослідження, прийняття місцевим органом державної виконавчої влади рішення через позовне провадження припинити діяльність релігійної організації шляхом її ліквідації з причин, які для такого заходу передбачені Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації»;

– «сприяльне провадження» чи сприяльне публічне адміністрування, котре має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів» [7, с. 97]. Наприклад, публічна адміністративна діяльність з надання адміністративної послуги з реєстрації релігійної організації, з реєстрації її як юридичної особи, з реєстрації її як платника податків;

– «забезпечувальне провадження» чи забезпечувальне публічне адміністрування, яке пов'язується із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб та спрямовується на вирішення питань забезпечення населення водою, електрикою, газом, наданням інформаційних, освітніх послуг тощо» [7, с. 97]. До цієї групи проваджень можна віднести також і діяльність суб'єктів публічного управління щодо надання дозволів у випадках, коли це вимагається чинним законодавством, на проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій.

Також Р.С. Мельник пропонує виділяти, в залежності від змісту здійснюваної органом публічного управління, делеговане, виконавче і розпорядче провадження. Стосовно делегованого провадження, з огляду на забезпечення принципу відокремлення церкви від держави, можемо наголосити, що релігійним організаціям на законодавчому рівні надана можливість брати участь в створенні державної політики водночас з громадськістю. Знову ж таки, окреслення меж взаємного втручання церкви і держави в справі один одного є засадою невтручання з усіх інших питань, а тому, є частиною механізму забезпечення принципу відокремлення. Виконавче і розпорядче провадження реалізуються державними органами виконавчої влади вищого і центрального рівня, є більш абстрактними (хоча і не менше, а, навіть, більшою мірою важливими) і застосовуються під час розробки та реалізації державної політики у визначеній сфері, зокрема під час підзаконного нормотворення, тобто «суб'єкти публічного управління самостійно створюють правове підґрунтя для своєї діяльності, яке, однак, за будь-яких умов не має суперечити принципу верховенства права, порушувати засади демократії, соціальної та правової державності» [7, с. 98].

Як зазначається в спеціальних наукових дослідженнях, більша частина адміністративних проваджень спрямована на врегулювання правовідносин позитивного характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Проте порушення вимог правових норм потребують відповідного реагування з боку держави. Ця обставина обумовлює існування особливого роду правоохоронної діяльності, зміст якої становить розгляд справ про правопорушення та інші правові спори і прийняття відповідних рішень [8, с. 16]. З точки зору предмета нашого дослідження і з урахуванням шойно зазначеного, варто наголосити, що у разі скоєння діянь, в змісті яких є ознаки або злочину, або адміністративного правопорушення, безумовно, через адміністративно-юрисдикційне провадження або через порушення кримінальної справи буде здійснено правомірне втручання держави в діяльність релігійної організації без завдання

шкоди принципу відокремлення церкви від держави. До прикладу, «посадові особи релігійних організацій можуть бути суб'єктами відповідальності за порушення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних, протипожежних правил і норм, тощо», «одночасно, в якості самостійних суб'єктів юридичної відповідальності можуть виступати і самі релігійні організації. Наприклад, ст.16 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» передбачено перелік порушень, які можуть бути підставами для припинення діяльності релігійних організацій за рішенням суду...» [9, с. 458].

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Функціонально виважене законодавство щодо втручання держави в діяльність релігійних організацій є запорукою забезпечення принципу відокремлення церкви від держави, адже власне суворе дотримання меж втручання держави в діяльність релігійних організацій забезпечує їм свободу та незалежність від держави, її органів та посадових осіб, а також з боку інших суб'єктів публічного адміністрування. Незважаючи на встановлений принцип відокремлення держави від церкви, повністю надати свободу релігійним організаціям існувати в державно-організованому суспільстві поза межами будь-якої уваги з боку системи публічного адміністрування вбачається недоречним і таким, що протирічить самій сутності і соціальному призначенню держави. Вплив держави є завжди, навіть за будь-якої найліберальнішої моделі відносин між державою та церквою. В Україні державний вплив на діяльність релігійних організацій та втручання у їх діяльність

здійснюється виключно через адміністративно-правові механізми, адміністративно-правові процедури та з застосуванням передбаченого законодавством комплексу адміністративно-правових засобів. Реалізація адміністративно-правових механізмів та застосування адміністративно-правових засобів завжди відбувається через сукупність адміністративних процедур, зокрема, нормотворчих, установчих, правозастосовних, реєстраційних, атестаційних, контрольних-наглядових проваджень.

Більшість повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, які передбачені Конституцією та законами України, реалізуються через адміністративні провадження, які, в свою чергу, передбачені національним законодавством для створення належних умов для реалізації особами їх прав і свобод (в тому числі і для реалізації права особи на свободу віросповідання). Серед адміністративних проваджень пропонується виділяти необхідно виділяти втручальні, сприяльні та забезпечувальні адміністративні провадження. Наприклад, до втручальних адміністративних проваджень відноситься процедура прийняття органом публічної адміністрації рішення через позовне провадження припинити діяльність релігійної організації шляхом її ліквідації. До сприяльних адміністративних проваджень відноситься процедура надання органом публічного управління адміністративної послуги з реєстрації релігійної організації, з реєстрації її як юридичної особи, з реєстрації її як платника податків. До забезпечувальних адміністративних проваджень відносяться процедури щодо надання дозволів суб'єктами публічного управління на проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Онищук С.В. Інтерпретація поняття «церква» як суб'єкта державно-церковних відносин. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. №5. С.142-147.
2. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету міністрів України від 03.11.2010 №996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
3. Борисова В.І. Релігійна організація – самостійний функціональний вид непередприємницьких організацій. *Юрист України*. 2013. № 2. С. 49-56.
4. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма 2007. 352 с.
5. Спасибо-Фатеева І.В. Юридичні особи за Цивільним кодексом України. *Право України*. 2014. № 2. С. 70-79.
6. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 25. Ст. 283.
7. Мельник Р.С. Категорія "публічне управління" у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95-98.
8. Лялька А.Б. Класифікація адміністративно-юрисдикційних проваджень: аналіз підходів. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. : *Право*. 2012. № 2. С. 16-21.
9. Пристінський І.О. Особливості адміністративної відповідальності релігійних організацій за порушення чинного законодавства. *Форум права*. 2009. № 1. С. 457-462.