



**В. А. Бурмістрова,**  
аспірант Національної академії державного управління  
при Президентіві України (м. Київ)

УДК 351:322 (477)

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНО-ЦЕРКОВНИХ ВІДНОСИН

*Розкрито зміст понять державно-церковних відносин та публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин. Висвітлено особливості їх розвитку. Здійснено аналіз міжнародних норм регулювання державно-церковних відносин та нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин. Охарактеризовано релігійно-конфесійну структуру та систему державно-церковних відносин, виявлено особливості їх розвитку в Україні. Обґрунтовано пріоритетні напрями та шляхи оптимізації публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин, запропоновано заходи з удосконалення нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин.*

**Ключові слова:** релігія, церква, держава, державно-церковні відносини, свобода віросповідання, свобода совісті, свобода релігії та віротерпимість, релігійна свобода, національні інтереси, публічне адміністрування.

В усьому цивілізованому світі здатність держави гарантувати свободу совісті та свободу релігії є мірилом її правового статусу, демократичності, поваги прав людини і громадянина. Державно-церковні відносини — це сукупність форм взаємозв'язку між інститутами держави та інституціональними релігійними утвореннями, що історично склалися та змінювалися. У їх основі закладено законодавчо закріплені уявлення про місце релігії та церкви в житті суспільства, їх функції, сфери діяльності та компетенції всіх суб'єктів цих відносин [1]. Тому належні державно-церковні відносини необхідні як для побудови демократичної правової держави, зобов'язаної забезпечити реалізацію права громадян на свободу совісті, так і для розвитку громадянського суспільства. Не викликає сумнівів те, що з часом, нормативно-правове забезпечення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин потребує удосконалення відповідно до розвитку суспільних відносин. Тому сьогодні перед Україною стоїть фундаментальне завдання осучаснення чинного законодавства щодо свободи совісті та віросповідання, приведення його у відповідність із демократичними стандартами європейського співтовариства. Без суттєвих зрушень у цьому напрямі неможливо забезпечити право особистості на вільне волевиявлення своїх релігійних уподобань, гарантувати конфесіям свободу їх діяльності, утвердити партнерську модель державно-церковних відносин, уникнути міжконфесійних непорозумінь, вирішити майнові питання



церков і деномінацій тощо. Утвердження гармонічних відносин між державою та релігійними інституціями сприятиме консолідації української нації.

Актуальність теми, пов'язаної з удосконаленням нормативно-правового забезпечення щодо свободи совісті та віросповідання, продукує неабиякий дослідницький інтерес серед науковців, які опублікували низку праць з цього питання.

Окремі з них, передусім спеціалізовані, варто відзначити. Це роботи Г. Друзенка “Між традицією та свободою”, “Вплив прецедентного права Європейського суду з прав людини на законодавство України у сфері віросповідання: реалії та перспективи”, М. Васіна “Огляд законодавчої роботи Верховної Ради України четвертого скликання у сфері свободи совісті та діяльності релігійних організацій”, “Аналіз стану державно-конфесійних відносин в Україні на центральному і регіональному рівнях” тощо [2, с. 348], В. Д. Бондаренка “Актуальні проблеми удосконалення законодавчої бази свободи совісті в Україні” [3], Л. Коваленко “Перспективи релігійної свободи в українському законодавстві: аналіз проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”, Ю. Решетнікова “Законодавство про свободу совісті: нові сподівання та нові побоювання” [4] та інші.

Суттєвої кореляції потребує питання удосконалення нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин, оскільки механізм правового забезпечення конфесійного життя в Україні перебуває на етапі формування.

*Мета статті* полягає у спробі окреслити нормативно-правову базу в царині публічного адміністрування в системі відносин церкви і держави, її відповідності світовим стандартам у галузі прав і свобод людини і громадянина.

Державна політика у сфері свободи совісті, релігії — певна концептуально оформлена система ідей, принципів, стратегій, підходів, мети, організаційно-практичних заходів та дій держави, спрямованих на планомірне регулювання суспільних відносин, пов'язаних зі світоглядною, передусім релігійною, самореалізацією громадян, створення нормальних суспільно-політичних, правових умов для забезпечення свободи совісті, релігії, діяльності релігійних організацій, гармонізації взаємин церкви і держави, утвердження демократичних форм їх співіснування та співпраці на благо суспільства [5].

Церковно-релігійна ситуація у країні, стан забезпечення права громадян на свободу совісті значною мірою залежать від позицій державної влади щодо церкви та характеру державно-церковних відносин. У багатоконфесійній країні, якою є Україна, ця залежність зростає, набуваючи визначального характеру. Підтвердженням цього є становлення державно-церковних відносин протягом незалежності України. Безумовно, за роки незалежності державна політика щодо сфери свободи совісті й віросповідання набула вираженої демократичної спрямованості, намітилася тенденція до розбудови державно-церковних відносин на коопераційних засадах. До здобутків 1990-х — початку 2000-х років у церковно-релігійній сфері і становленні відносин між державою і церквою в Україні можна віднести насамперед формування національного законодавства про забезпечення свободи совісті та діяльності релігійних організацій (Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації”, 1991 р.) [6], повернення церкві відчуженого в неї раніше майна, а також налагодження постійного діалогу між конфесіями та між конфесіями і державою через створення та співробітництво відповідних структур з боку як держави (Державний орган у справах релігій та Комісія з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій при Кабінеті Міністрів України), так і релігійних конфесій (Всеукраїнська рада церков і релігійних організацій України (ВРЦіРО) і ще низка дорадчих органів (громадських рад) за участю представників церков і релігійних організацій при міністерствах і відомствах, які слугували



майданчиками як для міжконфесійного діалогу, так і для діалогу певної конфесійної спільноти з державою) [7].

Усе це, — насамперед, практика державно-конфесійного діалогу (зустрічі глав і представників церков та релігійних організацій і перших осіб держави, насамперед Президента України) — мало позитивний вплив на процеси в багатоконфесійному церковно-релігійному просторі країни. На початок 2000-х років державно-конфесійний діалог набув певної усталеності та рівноваги, а в державно-церковних відносинах намітилася тенденція до запровадження партнерської моделі відносин. Саме таку модель пропонувала релігійна спільнота країни у проекті “Концепції державно-конфесійних відносин”, розробленому Міністерством юстиції та іншими органами влади у співпраці з ВРЦіРО у 2004 році та із внесеними змінами у 2009 році, але, на жаль, так і не був прийнятий [7].

Однак невдовзі характер державно-церковних відносин почав зазнавати змін (особливо значних — з 2010 року) зі зміною влади в країні. Про публічне адміністрування в системі державно-церковних відносин та про характер цих відносин у країні можна судити, зокрема, за такими позиціями:

- 1) тенденціями розвитку державно-конфесійного діалогу та співробітництвом;
- 2) станом нормативно-правового забезпечення та практикою дотримання законодавства про свободу совісті та діяльність релігійних організацій;
- 3) практикою відвідування першими особами держави релігійних служінь (зібрань) з нагоди великих релігійних свят та залучення церкви до офіційних державних заходів національного рівня.

Виходячи з вищенаведених позицій, розглянемо стан нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин з 2010 року по теперішній час. Як ми вже зазначали, після президентських виборів у лютому 2010 року ситуація зазнала змін. На засіданні Громадської гуманітарної ради 13 травня 2010 р. Президент В. Ф. Янукович задекларував принцип рівного ставлення до всіх церков і релігійних організацій країни та невтручання держави у внутрішньоцерковні справи [8], але впродовж 2010 року не було проведено жодної зустрічі Президента або інших перших осіб держави ні з ВРЦіРО, ні з представниками церков (за винятком Української православної церкви) і релігійних організацій чи їх об'єднань. Попри численні звернення до Президента як з боку ВРЦіРО та інших релігійних об'єднань, так і окремих церков, усі листи і звернення залишалися без відповіді. Така ситуація за відкритого ігнорування Президентом усіх інших українських церков і релігійних організацій викликала досить неоднозначну реакцію релігійної спільноти, політиків, громадськості та експертів як в Україні, так і за її кордонами.

Протягом 2010 року не проведено жодного засідання Комісії з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій при Кабінеті Міністрів України. Відповідно до Положення про Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій, яке затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р. № 953, її засідання мають відбуватися не рідше, ніж один раз на квартал. У липні 2010 року ліквідовано посаду Віце-прем'єр-міністра з гуманітарних питань, який очолював комісію. Питання відносин передані до компетенції Віце-прем'єр-міністра з питань Євро-2012.

Від 9 грудня 2010 р. без консультацій з релігійною спільнотою було ліквідовано Державний комітет України у справах національностей і релігій (при якому працювала, зокрема, Рада представників духовних управлінь і центрів мусульман України), а також Національну експертну комісію України з питань захисту суспільної моралі, при якій працювала Науково-консультативна рада з питань релігії та національностей, створена Комісією та Всеукраїнською радою церков. Таке рішення релігійною спільнотою країни оцінювалося негативно, оскільки порушувало чинний Закон України “Про свободу совісті та релігійні організації”, який передбачає наявність Державного органу у справах релігій. Представники більшості церков



переконані, що в поліконфесійній країні наявність певного “посередника” у відносинах церков і релігійних організацій з державою є доцільною. Усунення так званого “посередника” створює ситуацію, за якої більшість конфесій тим самим “... буде позбавлена доступу до влади, а влада сама буде обирати суб’єкта партнерських відносин у царині релігії”.

У січні 2011 року Указом Президента України дано доручення Міністерству культури та Міністерству юстиції до 1 лютого 2011 р. розробити та подати до Уряду для наступного внесення на розгляд Парламенту законопроект про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” (далі — нова редакція Закону). Питання розробки нової редакції Закону або внесення змін до нього постало у зв’язку із рекомендаціями Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) від 5 жовтня 2005 р. ПАРЄ, відзначивши прогресивний характер названого Закону, рекомендує його вдосконалити [9]. Вперше про розробку нової редакції Закону згадується в Указі Президента у 2006 році, потім також в Указах Президента у 2009 і 2010 роках. Увесь цей час ВРЦіРО, інші релігійні об’єднання, громадські організації виступали за те, що змінам базового закону, як і інших законів, що стосуються забезпечення права на свободу совісті та діяльності релігійних організацій, має передувати прийняття Концепції державно-церковних відносин, яка повинна бути покладена в основу зазначених змін і головне — розроблена і прийнята за участі та згоди релігійної спільноти [4].

21 квітня 2011 р. більш ніж рік після вступу на пост Президента В. Ф. Янукович вперше зустрівся з представниками ВРЦіРО. Одним з головних питань, які обговорювалися на зустрічі, було питання про підготовку згаданої вище нової редакції Закону. У письмовому Зверненні, поданому Президенту учасниками зустрічі, ВРЦіРО пропонувала відмовитися від ідеї ухвалення нової редакції Закону, а зосередити зусилля на ухваленні Концепції державно-конфесійних відносин в Україні та внесенні окремих змін до галузевого законодавства, яке регламентує діяльність релігійних організацій. Однак Президент запевнив учасників зустрічі, що “*ми ці зміни відпрацюємо, нормативно-правова база буде створена, і після того, як вони будуть узгоджені із загальним консенсусом, як Президент підпише цей Закон*” [4]. Таким чином, Президент України, не відмовляючись від ідеї нової редакції Закону, публічно пообіцяв лідерам українських церков і релігійних організацій узгоджувати зміни до законодавства з релігійною спільнотою на засадах консенсусу. Слід зазначити, що у Зверненні ВРЦіРО нарівні з пропозицією про прийняття Концепції державно-конфесійних відносин містилися також пропозиції змін до окремих законодавчих актів щодо комплексу заходів з повернення Церквам і релігійним організаціям майна, вилученого тоталітарним режимом минулого, та комплексних змін до законодавства про освіту з метою, зокрема, надання релігійним організаціям права заснування навчальних закладів державного стандарту освіти.

Але, на превеликий жаль, пропозиції ВРЦіРО не були почуті. Про це свідчить повторне Звернення членів ВРЦіРО, передане Президенту України майже через рік, 21 березня 2012 р., під час другої зустрічі. Текст цього Звернення є аналогічним до попереднього та містить ті самі пропозиції і сподівання, що і Звернення від 21 квітня 2011 р.

Незважаючи на негативні оцінки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, профільного парламентського комітету — Комітету з питань культури і духовності, який рекомендував Парламенту відхилити законопроект, під час розгляду якого позиція комітету, взагалі оголошена не була у Парламенті та численні Звернення членів ВРЦіРО до Президента України наклали вето на Закон не стали на заваді, законопроект, зокрема в частині змін до Закону про свободу совісті, після двох читань у Верховній Раді був прийнятий та підписаний Президентом України [4].

Що стосується змін до Закону, який був прийнятий та підписаний Президентом України, то досить порівняти тексти рекомендацій ПАРЄ, звернень ВРЦіРО до



Президента України від 21 квітня 2011 р. та 21 березня 2012 р. і переконатися, що ці зміни не мають нічого спільного ні з позицією ПАРС, ні з позицією релігійної спільноти України. Незважаючи на той факт, що критичні ремарки ПАРС на адресу вітчизняного законодавства пролунали у 2005 році і значною мірою виявилися слухними, на сьогодні проблему остаточно не розв'язано.

Як наслідок в 2013 р. (як і в попередні) не було прийнято базові законодавчі акти у сфері свободи совісті й віросповідання. Ситуативно-вибірковий підхід продовжував домінувати над комплексно-стратегічним.

Таким чином, здійснюючи державну політику у сфері свободи совісті та релігії необхідно передусім удосконалити систему координат державно-церковних і суспільно-релігійних відносин. Новій владній команді важливо враховувати здобутки і прорахунки недавнього минулого у цій сфері. Без належного аналізу відповідного досвіду навряд чи вдасться уникнути попередніх помилок і діяти достатньо ефективно. Проте суперечливість, двозначність окремих положень відповідного галузевого законодавства, розмитість стратегії його трансформації, а головне — відсутність у ньому корпусу суголосних реаліям базових законів у сфері свободи совісті й віросповідання ускладнює подальший демократичний поступ, продукує атмосферу напруження, призводить до “ручного” способу врегулювання проблемних ситуацій, — іншими словами, є зручною підставою для зловживань з боку чиновників, а також викликає занепокоєння з боку релігійної спільноти України, яка впродовж тривалого терміну не може достукатися до керівництва держави, щоб бути почутою та повноцінно реалізовувати своє право на свободу совісті.

Тільки утвердження принципу верховенства закону здатне гарантувати усю повноту прав людини щодо волевиявлення на ґрунті релігії, свободу діяльності церков і деномінацій, спрямувати розвиток державно-церковних відносин у русло, коли “ці відносини набудуть у вітчизняному соціумі такого ж характеру, місця і значення, що на сьогодні займають ці відносини в суспільствах провідних країн Європи” [10, с. 18].

Важливим завданням удосконалення державно-церковних відносин є розвиток системи публічного адміністрування. Публічне адміністрування державно-церковних відносин пропонується розглядати як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на розвиток відносин держави, владних структур різних рівнів та релігійних організацій з формування та реалізації державної політики у сфері свободи совісті, релігії. Пріоритетними завданнями удосконалення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин є розробка комплексної стратегії суспільно-політичного й духовного розвитку держави; забезпечення внутрішньорелігійної стабільності, міжцерковної та міжконфесійної злагоди; створення належних умов задля повного задоволення релігійних потреб, а саме свободи світогляду та віросповідання всіма громадянами України, іноземцями та особами без громадянства; сприяння зовнішньорелігійній стабільності; входження українських церков до міжнародних релігійних організацій.

Реалізація визначених завдань сприятиме дотриманню таких основних принципів публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин: верховенство закону та пріоритет прав людини, рівні правові умови для всіх суб'єктів державно-церковних відносин незалежно від фінансових можливостей та політичних уподобань, а також їхньої національної приналежності; дотримання балансу інтересів особи, конфесії, громади віруючих, суспільства, держави та їхня взаємна відповідальність щодо захисту інтересів у духовно-релігійній сфері.

Таким чином, проведений аналіз засвідчує, що публічне адміністрування в системі державно-церковних відносин пропонує шляхи удосконалення нормативно-правового забезпечення, виконання комплексу завдань, дотримання принципів, без яких неможливе ефективне соціально орієнтоване державне управління духовними процесами, свобода волевиявлення й реалізація релігійних інтересів особи та



релігійних груп, ефективне відпрацювання механізму розв'язання актуальних питань міжконфесійних відносин та реалізація національних інтересів у релігійній сфері, яка, в свою чергу, відповідала б світовим стандартам у галузі прав і свобод людини і громадянина.

Отримані результати та висновки дають підстави для пропозицій щодо подальшого удосконалення публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин:

— забезпечення консолідації та злагодженості дій усіх інститутів влади (як центральних, так і регіональних) при розробці та реалізації заходів щодо оптимізації державно-конфесійних і суспільно-релігійних відносин. Дотримання при цьому виключно цинного законодавства;

— узагальнення напрацювань щодо концептуальних засад державної політики у релігійно-церковній сфері. Ухвалення парламентом Концепції державно-конфесійних відносин в Україні у статусі Закону України;

— кореляція законопроекту “Про свободу совісті та релігійні організації”, підготовленого у 2009 році, з означеною вище Концепцією. Винесення документа на розгляд Верховною Радою України та прийняття нової редакції Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації”;

— внесення необхідних змін у чинне законодавство щодо свободи совісті та релігійних організацій і чинне законодавство про освіту з метою гарантувати право конфесій на заснування загальноосвітніх навчальних закладів.

Для подальших досліджень доцільними є низка заходів щодо законодавчого закріплення співробітництва держави і церкви в соціальній сфері та оптимізації публічного адміністрування в системі державно-церковних відносин.

#### Список використаних джерел

1. Пилипенко, В. Є. Спеціальні та галузеві соціології [Текст]: навч. посіб. / В. Є. Пилипенко, О. І. Вишняк, О. Д. Куценко. — К.: Каравела, 2003. — 304 с.
2. Україна у 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку [Текст]: монограф. / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. — К.: НІСД, 2010. — 528 с.
3. Бондаренко В. Д. Актуальні проблеми удосконалення законодавчої бази свободи совісті в Україні [Текст] / В. Д. Бондаренко // Релігійна свобода: науковий щорічник. Відділення релігієзнавства інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України. Збірник наукових статей з теми “Свобода релігії і демократія — старі і нові виклики” / за заг. ред. А. Колодного. — К.: УАР, 2010. — № 15. — С. 299–306.
4. Державно-конфесійні відносини в Україні станом на 2013 рік: рух до партнерства держави і церкви чи до кризи взаємин? / Інформаційні матеріали до Круглого столу / [22 квітня 2013 р.] / [Електронний ресурс] Релігійно-інформаційна служба України. — URL: [http://risu.org.ua/php\\_uploads/files/articles/ArticleFiles\\_52131\\_2013.04.23\\_Razumkov\\_Center\\_Religion\\_and\\_Authority.pdf](http://risu.org.ua/php_uploads/files/articles/ArticleFiles_52131_2013.04.23_Razumkov_Center_Religion_and_Authority.pdf).
5. Дзоз, В. О. Гуманітарна політика держави у сфері релігії / В. О. Дзоз // Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”. — Філософія. Психологія. Педагогіка. — 2006. — № 1 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkpi/fpp/2006-1/01\\_Dzoz.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkpi/fpp/2006-1/01_Dzoz.pdf).
6. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. № 987–XII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987-12>
7. Всеукраїнська Рада Церков і релігійних організацій ухвалила стратегічні рішення у сфері співпраці з державою [Електронний ресурс] ІРС — Інститут релігійної свободи. — URL: [http://www.irs.in.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&catid=34&Itemid=61](http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=88&catid=34&Itemid=61).
8. Виступ Президента України В. Ф. Януковича на засіданні Громадської гуманітарної ради, 13 травня 2010 р. [Електронний ресурс] Офіційне представництво Президента України. — URL: <http://www.president.gov.ua/news/17145.html>.



9. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : резолюція Парламентської асоціації Ради Європи № 1466 (2005) від 05.10.2005 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_611).
10. Климів, В. Тенденції розвитку державно-церковної політики в Україні в контексті сучасних процесів врегулювання відносин між державами та церквами в Європі [Текст] / В. Климів // Релігійна свобода: наук. щорічник. Державно-церковна політика в Україні як фактор формування громадянського суспільства. — 2009. — № 14. — С. 18–25.

*Рекомендовано до друку кафедрою соціальної і гуманітарної політики  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 1 від 2 вересня 2013 року)*

Надійшла до редакції 06.09.2013

**Бурмистрова В. А. Пути усовершенствования нормативно-правового обеспечения публичного администрирования в системе государственно-церковных отношений**

*Раскрыт смысл понятий государственно-церковных отношений и публичного администрирования в системе государственно-церковных отношений. Выявлено особенности их развития. Проведен анализ международных норм регулирования государственно-церковных отношений и нормативно-правового обеспечения публичного администрирования в системе государственно-церковных отношений. Охарактеризовано религиозно-конфессиональную структуру и систему государственно-церковных отношений, выявлено особенности их развития в Украине. Обосновано приоритетные направления и пути оптимизации публичного администрирования в системе государственно-церковных отношений, предложены меры с усовершенствования нормативно-правового обеспечения публичного администрирования в системе государственно-церковных отношений.*

**Ключевые слова:** *религия, церковь, государство, государственно-церковные отношения, свобода вероисповедания, свобода совести, свобода религии и веротерпимость, религиозная свобода, национальные интересы, публичное администрирование.*

**Burmistrova, V. A. The Ways of the Developing Normative and Legal Support of Public Administration in the System of Relation Between the State and Church**

*The sense of the definitions the church-state relations and the public administration in the system of relation between the state and church is disclosed in the article. The peculiarities of their development are also reflected. The international codes of the regulation of church-state relations and normative legal support of public administration in the system of relation between the state and church are analysed. The religion structure and the system of the relation between the state and church are characterized in the article. The peculiarities of their developing in Ukraine are also discovered. The priority directions and the ways of optimization the public administration in the system of relation between the state and church are established and the arrangements of normative legal support of public administration in the system of relation between the state and church developing are suggested.*

**Keywords:** *religion, church, state, church-state relations, religious freedom, freedom of conscience, national interests, public administration.*

