

УДК 342.92 (477)

РЕЛІГІЙНА НЕЙТРАЛЬНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Сергій ФЕДЧИШИН,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АНОТАЦІЯ

У статті розкривається сутність релігійної нейтральності державної служби. Указується на доцільність закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015. Підкреслюється, що під час конструювання законодавчих приписів стосовно релігійної нейтральності державної служби необхідно виходити, зокрема, з положень Конституції України та міжнародних зобов'язань у сфері забезпечення права на свободу думки, слова й релігії, що передбачені міжнародними договорами України. Автором надаються конкретні пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015.

Ключові слова: релігійна нейтральність, принципи, державна служба, дипломатична служба.

RELIGIOUS NEUTRALITY AS A PRINCIPLE OF CIVIL SERVICE IN UKRAINE

Serhii FEDCHYSHYN,

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Administrative Law Department
of Yaroslav Mudryi National Law University

SUMMARY

The essence of religious neutrality of the civil service is developed. The necessity of defining religious neutrality as a principle of civil service in the Law of Ukraine "On Civil Service" of 10.12.2015 is emphasized. Author considers the Constitution of Ukraine and international treaties of Ukraine in the sphere of the right to freedom of thought, expression and religion as basis for developing amendments to the Law, pertaining to religious neutrality of civil service. The author makes specific proposals for amendments to the Law of Ukraine "On Civil Service" of 10.12.2015.

Key words: religious neutrality, principles, civil service, diplomatic service.

NEUTRALITATEA RELIGIOASĂ CA PRINCIPIU AL SERVICIULUI PUBLIC DIN UCRAINA

REZUMAT

Articolul dezvoltă esența neutralității religioase a funcției publice. Este accentuată oportunitatea asigurării neutralității religioase ca principiu al funcției publice în Legea Ucrainei „Cu privire la serviciul public” din 10.12.2015. În sfera asigurării dreptului la libertatea de gândire, de exprimare și religie, prevăzut de tratatele internaționale ale Ucrainei. Autorul face propuneri specifice privind modificările aduse Legii Ucrainei „Cu privire la serviciul public” din 10.12.2015.

Cuvinte cheie: neutralitate religioasă, principii, serviciu public, serviciu diplomatic.

Постановка проблеми. В умовах реформування державної служби в Україні вагомим значенням набуває дослідження принципів державної служби як основоположних засад її організації та функціонування. Такі принципи в сукупності становлять «філософію» державної служби, що не лише відображає рівень розвитку суспільства й держави, наявні цінності й традиції, а і є базовим дороговказом на шляху вдосконалення державної служби. За влучними словами А. Файоля, «без засад ми обертаємося в темряві, у хаосі... Засада є тим морським ліхтарем, що дає нам змогу зорієнтуватися...» [20, с. 311–312]. У зв'язку з цим актуальним є аналіз системи принципів державної служби та окремих їх видів. Безпосередньо це стосується й дослідження релігійної нейтральності як концептуальної ідеї організації та функціонування державної служби, визначення доцільності її нормативного закріплення серед принципів державної служби.

Стан дослідження. Питання принципів державної служби в Україні (їх зміст і класифікація, особливості реалізації тощо) неодноразово були предметом дослідження

вітчизняних учених-адміністративістів, як-от: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, М.О. Германюк, І.Є. Данильової, С.В. Ківалова, А.В. Кірмача, Т.О. Коломоєць, А.М. Школика та ін. У контексті принципів державної служби науковці зверталися й до проблем релігійної нейтральності. Проте доводиться констатувати, що більшість праць, у яких аналізувалася релігійна нейтральність державної служби, підготовлені до прийняття Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 та відзначаються неузгодженістю термінологічного апарату. До того ж такі дослідження переважно обмежуються короткою характеристикою цього принципу та висновком щодо необхідності його правового закріплення, не пропонуючи конкретних змін до законодавства.

Мета та завдання статті. Відповідний стан наукової розробки й наявні практичні проблеми зумовили постановку завдань статті, котрі зводяться до того, щоб на підставі аналізу наукових праць, Конституції та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України з'ясувати

сутність та особливості релігійної нейтральності як принципу державної служби, обґрунтувати доцільність його нормативного закріплення й унести конкретні пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015.

Виклад основного матеріалу. Новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015, на відміну від Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993, закріплює не лише перелік принципів державної служби, а і їх визначення. До таких принципів зараховано верховенство права; законність; професіоналізм; патріотизм; добросовісність; ефективність; забезпечення рівного доступу до державної служби; політична неупередженість; прозорість; стабільність [1, ст. 4]. Релігійна нейтральність серед принципів державної служби відсутня, хоча на доцільність її закріплення вже неодноразово звертали увагу науковці та практики.

Уперше на рівні офіційних документів про релігійну нейтральність державної служби йшлося в Концепції адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України від 22.07.1998. «Політична та релігійна нейтральність» у ній відзначалися серед базових принципів, на яких повинна будуватися державна служба для успішної реалізації цілей і завдань держави.

У юридичній науці для позначення відповідного принципу пропонуються різні терміни. Наприклад, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова вказують на принцип «політичної та релігійної нейтральності» державної служби. На думку вчених, цей принцип хоча й не передбачений Законом України «Про державну службу», проте є досить актуальним і має суттєве значення для ефективності державної служби. Він, зокрема, обумовлюється Конституцією України (ст. 35 – свобода совісті, ст. 36 – свобода об'єднання в політичні партії і громадські організації) [17, с. 40]. Є.С. Черноног пише про «політичну та конфесійну нейтральність» як етичні принципи державної служби [26, с. 200]. О.Ю. Оболенський серед конституційних принципів державної служби викремлює принцип «відокремлення релігійних об'єднань від держави» [21, с. 152]. М.О. Шахов пропонує використовувати термін «світськість державної служби» [27, с. 4]. Послугуються іноді й терміном «релігійна неупередженість» державної служби.

Щодо останнього терміна – «релігійна неупередженість», то на перший погляд він може видатися вдалим, адже найкраще б «уписався» в термінологічний апарат чинного Закону України «Про державну службу», гармонійно сприймався б поряд із принципом «політична неупередженість» державної служби (п. 8 ст. 4). Проте вважаємо за доцільне використовувати саме поняття «релігійна нейтральність», котре, на нашу думку, найбільш точно відображає сутність досліджуваного принципу. Справа в тому, що зміст поняття «неупереджений» («упереджений») пов'язується з відсутністю (наявністю) саме негативного ставлення до когось або чогось. «Неупереджений» у сучасних тлумачних словниках розкривається як такий, що «не має обманної, негативної, заздалегідь сформованої думки» [13, с. 783]. Відповідно, використання терміна «неупереджений» є не зовсім вдалим, оскільки передбачає лише часткове відображення змісту відповідного принципу. Натомість «нейтральний» означає той, що не належить до жодної зі сторін; не приєднується до жодної зі сторін, а зберігає нейтралітет [13, с. 764]. До того ж нейтральність, передбачаючи відсутність будь-якого особливого ставлення до певної сторони, є характеристикою, що поряд з іншим виключає прояви упередженості.

Незважаючи на відсутність закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби в чинному Законі України «Про державну службу», окремі його складники сьогодні врегульовані іншими правовими актами (насамперед у контексті правил етичної поведінки). Зокрема, варто

відзначити Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014, у якому закріплено правило етичної поведінки «неупередженість». Воно передбачає, що державні службовці й інші особи, визначені в ст. 41 Закону України «Про запобігання корупції», діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди та переконання.

Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 передбачає, що «державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій». Окремі складники релігійної нейтральності містяться в галузевих (відомчих) кодексах етичної поведінки (наприклад, у Правилах етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів від 21.09.2017, Правилах поведінки працівника суду від 06.02.2009 тощо).

Однак сучасний стан нормативного регулювання релігійної нейтральності державної служби є далеко не досконалим. Низка складників цього принципу сьогодні не отримали чіткого правового закріплення або ж регулюються фрагментарно. При цьому чинні нормативні приписи у відповідній сфері не систематизовані та закріплюються правовими актами різної юридичної сили. Положення Конституції України від 28.06.1996, Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 та інших актів у сфері державно-церковних відносин, на жаль, не отримали належного розвитку та деталізації стосовно правового статусу державних службовців у законодавстві про державну службу.

Важливим напрямом вирішення наявних проблем має стати закріплення релігійної нейтральності серед принципів державної служби в Законі України «Про державну службу», зважене вироблення та нормативне визначення її змісту. Доцільність таких змін зумовлюється власне основними засадами конституційного ладу України, необхідністю забезпечення прав і свобод людини та громадянина, взятими на себе Україною міжнародними зобов'язаннями.

За офіційними даними станом на 01.01.2019, в Україні нараховувалося 36739 релігійних організацій різних конфесій (християнства, юдаїзму, ісламу, буддизму тощо) [16]. Україна як демократична й багатоконфесійна держава, у якій церква відділена від держави, безумовно, має подбати про гарантування ідеологічного плюралізму, терпимості, запобігання і протидію проявам дискримінації за ознакою віросповідання. Утвердження та розбудова демократичної держави в Україні вимагають чіткого урегулювання релігійної нейтральності державних службовців, що розглядається як важливий складник «інфраструктури» демократії.

Будь-яке демократичне суспільство є суспільством багатоманітності, толерантності й верховенства права, а будь-яка держава, що вважає себе пов'язаною верховенством права, є світською державою. За виразом Ю. Хабермаса, «сучасна конституційна держава створена, крім усього іншого, для того, щоб забезпечити мирний релігійний плюралізм. Тільки світоглядно нейтральне здійснення панування світської влади, засноване на конституції правової держави, може гарантувати рівноправне та толерантне співіснування різних релігійних спільнот, як і раніше, непримиримих у сутності своїх світоглядів чи доктрин» [25, с. 8].

На думку Б. Мелкевіка, «толерантність має бути душою інституцій. Вона більше не є суто вимогою поваги до інших, а вже інституціональним зобов'язанням, яке визначає

справедливе суспільство, тобто те, що поважає певну сукупність особистих прав» [19, с. 19].

Необхідність законодавчого закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби за сучасних умов в Україні лише актуалізується. Насамперед це пов'язано із загостренням останнім часом протиріч між окремими релігійними громадами в Україні та неодноразовими випадками зловживань і порушень з боку суб'єктів владних повноважень у цій сфері [23, с. 22]. М. Олбрайт свого часу зазначала, що «не існує більш вибухонебезпечного інституту, ніж релігія», однак, незважаючи на це, питання релігії та віросповідання в зарубіжних державах стають складником передвиборчих політичних кампаній і протистоянь [22, с. 17–28]. Значною мірою це стосується й України, де спостерігається політизація процесів у сфері державно-церковних відносин, що неодмінно транслюється політиками до державного бюрократичного апарату.

Привертає увагу, що ініціативи стосовно врегулювання релігійної нейтральності державної служби вже неодноразово виходили й від громадськості. Можна відзначити електронну петицію до Президента України (від 21.08.2019 № 22/070746-еп), у якій пропонувалося «заборонити державним службовцям та освітянам пропагувати релігію у робочий час», а також унести зміни до Законів України «Про державну службу» і «Про освіту», якими закріпити конституційний принцип відокремлення держави та освіти від релігії, норми цього принципу, дисциплінарну відповідальність державних службовців за їх порушення. Поряд з іншим у петиції вказувалося, що «державні службовці повинні проявляти релігійну нейтральність, бути однаково віддаленими від всіх релігій та конфесій під час виконання ними своїх обов'язків», «публічне пропагування певної релігії державними службовцями ображає почуття та дискримінує невірних і представників інших релігій та конфесій» [15].

На нашу думку, під час конструювання змісту законодавчих приписів щодо релігійної нейтральності державної служби необхідно, зокрема, по-перше, виходити з положень Конституції України, які передбачають право людини на свободу світогляду і віросповідання та особливості обмеження його здійснення, а також зважати на закріплену конституційну модель взаємовідносин в Україні між церквою (релігійними організаціями) і державою, її деталізацію в поточному законодавстві України; по-друге, варто обов'язково враховувати й взяті на себе Україною міжнародні зобов'язання у сфері забезпечення права на свободу думки, слова й релігії, що передбачені міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Релігійна нейтральність державної служби та Конституція України. У світі існує чотири основні моделі взаємодії церкви й держави: примат церкви над державою; підпорядкування церкви державі; державно-церковне партнерство; автономія церкви й держави [14, с. 176]. Вітчизняна конституційна модель передбачає відділення держави від церкви, закладає передумови для розбудови України як світської держави. П.М. Рабінович, коментуючи Конституцію, безпосередньо вказує, що «України є світською державою» [18, с. 260].

У статті 35 Конституції України закріплено одне з основних особистих прав – право на свободу світогляду й віросповідання, котре, на думку окремих науковців, не лише концептуально, а й історично є першим правом людини [12, с. 71]. Це конституційне право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноосібно чи колективно релігійні культи й ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Закріплено, що здійснення цього права може бути обмежене

законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я й моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Церква й релігійні організації в Україні відокремлені від держави, а школа – від церкви. Жодна релігія не може бути визнана як обов'язкова.

Право на свободу світогляду і віросповідання корелює зі ст. 15 Конституції України, котра передбачає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності. Жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Право на свободу світогляду і віросповідання тісно пов'язане й з іншими конституційними правами (на свободу думки і слова (ст. 34), на свободу об'єднання (ст. 36) збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги й демонстрації (ст. 39) тощо).

Наведені вище конституційні норми для дослідження мають вихідне значення, по-перше, під час з'ясування змісту права державного службовця на свободу світогляду й віросповідання; по-друге, під час врегулювання правового статусу державних службовців, у тому числі: (а) визначенні їх обмежень у реалізації права на свободу світогляду і віросповідання; (б) покладення на державних службовців певних обов'язків у відносинах із релігійними організаціями; по-третє, під час визначення конституційної мети, котра уможливило обмеження права державних службовців на свободу світогляду і віросповідання (в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я й моральності населення, захисту прав і свобод інших людей).

Модель державно-церковних відносин, визначена Конституцією України, передбачає взаємні зобов'язання, з одного боку, держави, її органів, посадових та службових осіб, з іншого – релігійних організацій. Положення Конституції України набули розвитку в Законі України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 [2]. У статті 5 цього Закону міститься низка приписів (переважно зобов'язального й заборонного характеру), спеціально спрямованих на реалізацію конституційної моделі відокремлення церкви (релігійних організацій) від держави. Такі норми можна поділити на два основні види:

а) норми, що адресовані релігійним організаціям (релігійні організації не виконують державних функцій; не беруть участь у діяльності політичних партій і не надають їм фінансової підтримки; не висувують кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній; зобов'язані дотримуватись вимог законодавства тощо);

б) норми, що адресовані державі (державна захищає права й законні інтереси релігійних організацій; сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань і їх релігійними організаціями; бере до відома й поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать законодавству; держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії щодо іншої не допускається тощо).

Інтерес для дослідження становить насамперед остання група норм, адже заборони та зобов'язання, які ними покладаються на державу, мають об'єктивно відобразитися на правовому статусі державних службовців. У науці вже неодноразово зверталася увага на залежність законодавчих положень, які визначають світський характер держави, і правового статусу державних службовців (С.Г. Сергієнко, Є.Л. Стрельцов та ін.).

Безумовно, не можна заперечувати тісний зв'язок між релігійною нейтральністю державної служби (державних

службовців) і світською державою, сутність якої вченими пов'язується насамперед із конституційною моделлю відокремлення церкви від держави. Світська держава як правова категорія є комплексною. На нашу думку, світськість є фундаментальною характеристикою держави, що проявляється: 1) у світському характері формування органів законодавчої, виконавчої та судової влади, державних підприємств, установ та організацій, а також органів місцевого самоврядування; 2) у світському характері організації органів державної влади й місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій (заборона утворення в органах публічної влади осередків релігійних організацій; світський характер символіки органів публічної влади, назв структурних підрозділів, державних посад тощо), їх утворення, реорганізації та ліквідації; 3) у світському (релігійно-нейтральному) характері функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій; 4) у релігійній нейтральності публічної служби та правового статусу публічних службовців (вимоги релігійної нейтральності як складник їхнього статусу). Отже, релігійна нейтральність як принцип державної служби є лише одним із проявів відокремлення держави від церкви.

Релігійна нейтральність державної служби та міжнародні договори України. Право на свободу совісті й віросповідання, його зміст, особливості реалізації та обмеження передбачені в низці міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України. Норми міжнародних договорів щодо права на свободу совісті та віросповідання є досить подібними. Так, стаття 18 Загальної декларації прав людини ООН від 10.12.1948 гарантує кожному право на свободу думки, совісті та релігії, що включає, по-перше, свободу змінювати свою релігію або переконання; по-друге, свободу сповідувати свою релігію або переконання як одноосібно, так і разом з іншими, публічним або приватним чином у вченні, богослужінні та виконанні релігійних і ритуальних обрядів.

Деяко ширшими за змістом є положення ст. 18 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16.12.1966. У ній закріплено право кожної людини на свободу думки, совісті й релігії, що охоплює: а) свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір; б) свободу сповідувати свою релігію та переконання одноосібно й колективно, публічно або приватно, у відправленні культу, реалізації релігійних і ритуальних обрядів і вчень. Ніхто не повинен зазнавати примусу, що принижує його свободу мати чи приймати релігію або переконання на свій вибір. Водночас передбачено можливість обмеження свободи людини сповідувати релігію (переконання), що може здійснюватися лише на підставі закону й коли є необхідним для охорони суспільної безпеки, порядку, здоров'я й моралі, основних прав та свобод інших осіб.

Невід'ємним складником міжнародного каталогу прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 (далі – Конвенція), що підготовлена на основі західноєвропейських традицій і цінностей. У частині 1 ст. 9 закріплено, що кожен має право на свободу думки, совісті й релігії. Це право охоплює свободу змінювати релігію або переконання, сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання й дотримання релігійної практики та ритуальних обрядів як одноосібно, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно. У частині 2 ст. 9 передбачено можливість обмеження свободи сповідувати релігію або переконання, проте за умови, що такі обмеження встановлені законом, є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Реалізація свободи думки, совісті й релігії тісно пов'язана з іншими правами та свободами, гарантованими Конвенцією (свободою вираження поглядів (ст. 10), свободою зібрань та об'єднань (ст. 11), заборонаю дискримінації (ст. 14) тощо). Більш конкретний зміст свободи думки, совісті й релігії, особливості її реалізації та обмеження можуть бути сформульовані завдяки практиці ЄСПЛ, юрисдикція якого поширюється на питання тлумачення й застосування Конвенції.

Конвенція та практика ЄСПЛ як авторитетні правові джерела під час вирішення поставлених перед нами завдань мають вагомe значення, що зводиться до такого:

по-перше, вони є корисними в з'ясуванні змісту та складників права державних службовців на свободу думки, совісті й релігії, відповідно, виокремлення з їх переліку тих прав, у здійсненні яких державні службовці можуть бути законодавчо обмежені, не порушуючи взятих на себе Україною міжнародних зобов'язань;

по-друге, положення Конвенції та рішення ЄСПЛ можуть бути використані під час визначення мети (умов), які, згідно з міжнародними нормами, вважаються легітимними для обмеження державних службовців у здійсненні їхніх права на свободу релігії;

по-третє, ЄСПЛ, вирішуючи належні до його юрисдикції справи, у рішеннях сформулював низку фундаментальних правових позицій, які стосуються видів і змісту обов'язків держави, її посадових і службових осіб стосовно гарантування та забезпечення права на свободу думки, совісті й релігії.

Аналіз положень Конвенції та практики ЄСПЛ дає змогу виокремити основні елементами *юридичного змісту права на свободу думки, совісті й релігії*:

– право мати, обирати для себе та змінювати, сповідувати або не сповідувати релігійні або інші переконання, а також право не сповідувати жодної релігії (рішення ЄСПЛ у справах «*X. проти Об'єднаного Королівства*» («*X. v. the United Kingdom*») від 12.03.1981 [11] тощо);

– право діяти відповідно до своїх релігійних переконань і віросповідання – проповідувати, пропагувати й поширювати свої переконання, а також вільно відправляти культу, проводити індивідуально або колективно релігійні обряди. Зокрема, сюди належить і так зване «право на вертати до релігії» (прозелітизм), право переконувати та схилити інших осіб до певної релігії в тому числі через релігійне «учення» (рішення ЄСПЛ у справі «*Ларіссіс та інші проти Греції*» («*Larissis and Others v. Greece*») від 24.02.1998 [7] та ін.);

– право на таємницю своїх релігійних або інших переконань;

– право на нейтральне ставлення держави до законних форм реалізації свободи думки, совісті й релігії (рішення у справах «*Гасан і Чауш проти Болгарії*» («*Hasan and Chaush v. Bulgaria*») від 26.10.2000 [4], «Партія «Рефах» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*») від 13.02.2003 [9] тощо);

– право не бути ображеним у своїх релігійних переконаннях (рішення ЄСПЛ у справі «*Інститут Отто-Премінгера проти Австрії*» («*Otto-Preminger-Institut v. Austria*») від 20.09.1994 [5] тощо).

Під час вироблення підходу щодо врегулювання релігійної нейтральності державної служби в Україні важливо розуміти, що серед складників свободи думки, совісті й релігії виділяють два аспекти – внутрішній і зовнішній. Право особи обирати для себе релігію та віросповідання, змінювати їх, відмовлятися від релігії або віросповідання тощо становить внутрішній аспект свободи думки, совісті й релігії. Інші складники цієї свободи, що пов'язані з вираженням особою своєї релігії або віри, становлять її зовнішній аспект. Як підкреслюють І.В. Яковюк і В.М. Сорокун, зовнішній аспект права на свободу релігії, на відміну від його внутрішнього

аспекту, не є абсолютним, а може бути обмеженим із легітимною метою (права інших осіб, публічний порядок, публічний інтерес тощо) [24, с. 206]. Отже, стосовно закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби мова може йти лише про обмеження зовнішнього аспекту права державних службовців на свободу релігії.

Щодо обмеження в здійсненні права на свободу думки, совісті й релігії, то, згідно з Конвенцією, воно є можливим за умови відповідності трьом критеріям: 1) таке обмеження має бути встановлене законом; 2) воно має бути необхідним у демократичному суспільстві; 3) має переслідувати передбачену Конвенцією легітимну мету (в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб). Уважаємо, що ідея нормативного закріплення релігійної нейтральності як принципу державної служби відповідає вищенаведеним критеріям.

По-перше, релігійну нейтральність державної служби пропонується закріпити в профільному законі – Законі України «Про державну службу». По-друге, обмеження державних службовців у здійсненні права на свободу релігії, що формують ядро релігійної нейтральності державної служби, розглядається як необхідне в демократичному суспільстві.

По-третє, обмеження державних службовців у здійсненні права на свободу релігії є допустимим та обґрунтованим з огляду на легітимну конвенційну мету. Такою метою може слугувати «захист прав і свобод інших осіб» – осіб, які не бажають сповідувати жодну релігію, віруючих, представників різних релігій, утвердження й забезпечення прав і свобод яких також розглядається у контексті ст. 3 Конституції України як складник головного обов'язку держави.

На допустимість обмеження права на свободу релігії з підстав захисту прав і свобод інших осіб ЄСПЛ звертав увагу неодноразово. Наприклад, у рішенні у справі «Коккінакіс проти Греції» («*Kokkinakis v. Greece*») від 25.05.1993 підкреслюється, що в демократичних суспільствах, де серед населення співіснує низка релігій, свобода сповідувати релігію або переконання може бути обмежена з метою примирення інтересів різних груп і гарантування поваги до переконань кожного [6]. Окремі рішення ЄСПЛ стосуються безпосередньо обмеження права державних службовців на свободу релігії. У рішенні у справі «Партія «Рефак» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*») від 13.02.2003 йдеться про те, що задля виконання ролі нейтрального й неупередженого організатора реалізації релігійних переконань держава має право покласти на певних державних службовців, які будуть виступати від її імені, обов'язок утримуватися від участі в діяльності релігійних рухів [9].

Обов'язки держави в контексті забезпечення права на свободу думки, совісті й релігії.

ЄСПЛ найчастіше акцентує увагу на обов'язку держави залишатися нейтральною та неупередженою у відносинах із різними релігіями, віросповіданнями й переконаннями (рішення ЄСПЛ у справах «Гасан і Чауш проти Болгарії» («*Hasan and Chaush v. Bulgaria*») від 26.10.2000 [4] тощо), адже автономія релігійної общини є необхідним компонентом плюралістичного демократичного суспільства, у якому співіснують декілька релігій або деномінацій однієї релігії [28, с. 63].

Нейтральність і неупередженість держави передбачає заборону необґрунтованого втручання у внутрішні справи релігійних організацій, у тому числі в конфлікти між двома групами віруючих і спробу примусити розколоту релігійну общину до єднання. На думку ЄСПЛ, у держави відсутні обов'язки щодо додаткового втручання у внутрішню організацію церкви для відновлення контролю заявника над майном, поновлення на посадах священників, прийняття нових

членів або виключення інших (рішення у справі «Свято-Мухайлівська парафія проти України» («*Svyato-Mukhailivska parafiya v. Ukraine*») від 14.06.2007 [10] тощо).

Проте, відповідно до позиції ЄСПЛ, вимоги нейтральності й неупередженості держави не виключають й оцінювання органами влади діяльності релігійних організацій з погляду можливого спричинення ними шкоди або створення загрози громадському порядку. У рішенні у справі «Мануссакіс та інші проти Греції» («*Manoussakis and Others v. Greece*») від 26.09.1996 ЄСПЛ відзначив, що держава має право перевіряти чи не здійснює певний рух, немовби переслідуючи релігійні цілі, діяльність, котра спричиняє шкоду населенню [8].

ЄСПЛ також звертав увагу на заборону дискримінації релігійних общин і зв'язок ст. ст. 9 і 14 Конвенції. Так, у справі «Алухер Фернандес і Кабол'єро Гарсія проти Іспанії» («*Alujer Fernandez and Caballero Garcia v. Spain*») [3] від 14.06.2001 ЄСПЛ указував, що домовленості, які надають перевагу окремим релігійним общинам, не суперечать ст. ст. 9, 14 Конвенції лише за тієї умови, що існують об'єктивні та розумні підстави для вибіркового ставлення і що в подібні домовленості за бажанням можуть вступати й інші релігійні общини.

Підсумовуючи все вищенаведене, можна зробити такі висновки.

1. Релігійна нейтральність має розглядатися як один із принципів державної служби в Україні. Пропонуємо його розуміти у вузькому та широкому сенсі. У вузькому значенні цей принцип зводиться лише до так званої «статусного складника» – покладення на державних службовців обмежень (обов'язків, заборон), що формують вимоги релігійної нейтральності як складник їхнього правового статусу. У широкому ж сенсі цей принцип, крім вимог релігійної нейтральності державних службовців, включає також так звану «антидискримінаційний складник» – заборону всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг громадянам з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій, релігійні переконання або ставлення до релігії під час вступу та проходження державної служби.

Що стосується «антидискримінаційного складника» релігійної нейтральності, то в чинному Законі України «Про державну службу» він уже врегульований, адже охоплюється змістом принципу рівного доступу до державної служби (п. 7 ст. 4). У зв'язку з цим вважаємо, що під час розроблення та внесення змін і доповнень до Закону мова має йти про закріплення саме вузького підходу до розуміння релігійної нейтральності державної служби.

2. Пропонуємо ч. 1 ст. 4 «Принципи державної служби» Закону України «Про державну службу» доповнити п. 8¹ і викласти його в такій редакції: «релігійної нейтральності – недопущення впливу релігійних переконань або переконань, що заперечують сповідання будь-якої релігії, на дії, бездіяльність і рішення державного службовця, а також дотримання ним інших вимог, передбачених ст. 10¹ цього Закону».

Крім того, доцільно доповнити розділ II «Правовий статус державного службовця» Закону ст. 10¹ «Релігійна нейтральність» у такій редакції:

«1. Державний службовець повинен:

1) виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх належності або неналежності до релігійних організацій, релігійних переконань або переконань, що заперечують сповідання будь-якої релігії;

2) сприяти встановленню відносин взаємної релігійної і світосвітної терпимості між громадянами, які сповідують або не сповідують релігію, релігійними організаціями;

3) не допускати дискримінації громадян з огляду на їх належність або неналежність до релігійних організацій,

релігійні переконання або переконання, що заперечують сповідування будь-якої релігії, а також релігійних організацій.

2. Державний службовець не має права:

1) під час виконання посадових обов'язків демонструвати свої релігійні переконання або переконання, що заперечують сповідування будь-якої релігії, учиняти інші дії або бездіяльність, що в будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до релігії та/або релігійних організацій;

2) втручатися в діяльність релігійних організацій, крім випадків, передбачених законом;

3) залучати, використовуючи службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до релігійних організацій в/або їхньої діяльності;

4) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище з метою релігійної діяльності або зміни ставлення інших осіб до релігії».

Список використаної літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149 (зі змін. та доп.).
2. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 25. Ст. 283 (зі змін. та доп.).
3. Рішення ЄСПЛ у справі «Алухер Фернандес і Кабол'єро Гарсія проти Іспанії» («Alujer Fernandez and Caballero Garcia v. Spain») від 14.06.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22645> (дата звернення: 23.11.2019).
4. Рішення ЄСПЛ у справі «Гасан і Чауш проти Болгарії» («Hasan and Chaush v. Bulgaria») від 26.10.2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58921> (дата звернення: 23.11.2019).
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Інститут Отто-Премінгер проти Австрії» («Otto-Preminger-Institut v. Austria») від 20.09.1994. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57897> (дата звернення: 23.11.2019).
6. Рішення ЄСПЛ у справі «Коккінакіс проти Греції» («Kokkinakis v. Greece») від 25.05.1993. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827> (дата звернення: 23.11.2019).
7. Рішення ЄСПЛ у справі «Ларіссіс та інші проти Греції» («Larissis and Others v. Greece») від 14.10.1999. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58139> (дата звернення: 23.11.2019).
8. Рішення ЄСПЛ у справі «Мануссакіс та інші проти Греції» («Manoussakis and Others v. Greece») від 26.09.1996. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58071> (дата звернення: 23.11.2019).
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Партія «Рефах» (Партія благоденства) та інші проти Туреччини» («Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey») від 13.02.2003. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60936> (дата звернення: 23.11.2019).
10. Рішення ЄСПЛ у справі «Свято-Михайлівська парафія проти України» («Svyato-Mukhailivska parafiya v. Ukraine») від 14.06.2007. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81067> (дата звернення: 23.11.2019).
11. Рішення ЄСПЛ у справі «Х. проти Об'єднаного Королівства» («X. v. the United Kingdom») від 12.03.1981. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-74929> (дата звернення: 23.11.2019).
12. Бойчук Д.С., Вовк Д.О. *Верховенство права і толерантність* : навчальний посібник. Київ : ФОП Лисенко І.Б., 2018. 172 с.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

14. Вовк Д.О. *Право і релігія: загальнотеоретичні проблеми співвідношення* : монографія. Харків : Право, 2009. 224 с.

15. Електронна петиція до Президента України «Заборонити державним службовцям та освітянам пропагувати релігію у робочий час», автор В.Д. Федяківський, від 21.08.2019 № 22/070746-еп. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/70746> (дата звернення: 23.11.2019).

16. Звіт Департаменту у справах релігії та національностей Міністерства культури України про мережу церков та релігійних організацій в Україні станом на 01.01.2019. URL: https://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr_2019/75410/ (дата звернення: 23.11.2019).

17. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. *Публічна служба в Україні* : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

18. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін. 2-ге вид. Харків : Право, 2011. 1128 с.

19. Мелкевік Б. *Толерантність і модерність сучасного права. Філософія права і загальна теорія права*. 2016. № 1-2. С. 15–26.

20. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / уклад.: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ : Дакор, 2016. 464 с.

21. Оболенський О.Ю. *Державна служба* : підручник. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.

22. Олбрайт М. *Релігія и мировая политика* / пер. с англ. А. Денисова. Москва : Альпина Бизнес Букс, 2007. 352 с.

23. *Свобода релігії та віросповідання в Україні в контексті дотримання міжнародних стандартів з прав людини та основних свобод* / за ред. В. Яворського ; УГС з прав людини, МГО ЦППД «СІМ». Харків : Фолю, 2005. 92 с.

24. *Теорія та практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод* : компендіум / за заг. ред. О.В. Сердюка, І.В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.

25. Хабермас Ю. *Между натурализмом и религией. Философские статьи* / пер. нем. М.Б. Скуратова. Москва : Весь Мир, 2011. 336 с.

26. Черног С.С. *Державна служба: історія, теорія і практика: навчальний посібник*. Київ : Знання, 2008. 458 с.

27. Шахов М.О. *Реализация принципа светскости государственной гражданской службы в РФ* : учебное пособие. Москва : РАГС, 2006. 44 с.

28. Murdoch J. *Protecting the right to freedom of thought, conscience and religion under the European Convention on Human Rights*. Strasbourg : Council of Europe, 2012. 91 p.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Федчишин Сергій Анатолійович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Fedchishyn Serhii Anatoliiovych – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Administrative Law Department of Yaroslav Mudryi National Law University

fedchishin.s@gmail.com