

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.15>**О. П. Мельничук**

кандидат юридичних наук

## КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ СВОБОДИ ВІРОСПОВІДАННЯ ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ

У роботі досліджено зв'язок між конституційними принципами відносин держави і церкви та адміністративним правом як галуззю публічного права України, а також розкрито специфіку адміністративно-правового забезпечення в Україні конституційного принципу гарантування свободи віросповідання. З'ясовано, що Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. Проте, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Встановлено, що для реалізації принципу гарантування свободи віросповідання необхідний ефективний правовий механізм. Такі дієві правові механізми закріплюються в багатьох галузях права, але найбільше значення для реалізації положень Основного закону мають власне адміністративно-правові механізми. Зроблено висновок, що норми Конституції України, якими встановлюються принципи взаємин держави і церкви, є нормами-принципами. Для втілення таких норм-принципів у реальне життя, необхідно їх перетворити (трансформувати) в охоронні чи регулятивні норми, що здійснюються через власне систему нормотворення – розробку та прийняття законів та підзаконних актів. Положення ж цих актів законодавства, встановлюючи варіанти активної правомірної та забороненої протиправної поведінки, наділяючи суб'єктів правовідносин правами та обов'язками, встановлюючи заборони на певні варіанти поведінки, роблять нормативний механізм дієвим, а принципи – такими, які втілюються в конкретних нормах та правовідносинах. Доведено, що свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів. Разом з тим, свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує, по-перше, зверх зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи, по-друге, розробки та закріплення в національному законодавстві дієвого механізму реалізації цього конституційного принципу.

**Ключові слова:** релігія, церква, відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви, конституційний принцип гарантування свободи віросповідання, адміністративно-правовий механізм реалізації конституційних принципів.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** За Конституцією України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Такі конституційні настанови є найвищим здобутком демократичних перетворень, завдяки яким в держав-

но-правовий устрій впроваджується концепція людиноцентризму. Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. Проте, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Тобто потрібен ефективний правовий механізм реалізації приписів Конституції України. Такі дієві механізми закріплюються в багатьох галу-

зях права, але найбільше значення для реалізації положень Основного закону мають власне адміністративно-правові механізми.

З огляду на це дослідження особливостей адміністративно-правового механізму реалізації конституційного принципу гарантування свободи віросповідання є актуальним для розвитку науки адміністративного права та вдосконалення адміністративного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Окремі питання адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви на теоретичному і практичному рівнях розглядали у своїх наукових М. Бабій, А. Баранов, М. Гаврильців, О. Гумін, О. Лаврик, В. Мальцев, С. Морозюк, Т. Нешатаєва, Т. Погорілко, С. Присукін, Є. Пряхін, Ю. Решетов, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме адміністративно-правовому забезпеченню конституційного принципу гарантування свободи віросповідання, наразі бракує.

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

1. Дослідити зв'язок між конституційними принципами відносин держави і церкви та адміністративним правом як галуззю публічного права України.

2. Розкрити специфіку адміністративно-правового забезпечення в Україні конституційного принципу гарантування свободи віросповідання.

**Виклад основного матеріалу.** Як вже підкреслювалось, Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. В той же час, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Слушно з цього приводу зазначає С.М. Морозюк: «Норми права встановлюють ідеальні моделі, критерії належної, правомірної та бажаної поведінки. І лише після того, коли такі норми втілюються в реальних діяннях суб'єктів, на яких вони спрямовані, в реально існуючих відносинах, вони набувають справжньої цінності, виступають реальним регулятором. Одне лише існування правової норми,

навіть якщо така норма є взірцем нормотворчої техніки та відповідає духу права, є недостатнім для того, аби вона дістала свого відображення в суспільних відносинах. Державі недостатньо мати розвинуте законодавство, необхідно, щоб його положення отримували практичне здійснення в соціальному житті, щоб кожна людина могла реалізувати свої конституційні права і свободи, перебуваючи під захистом держави» [1, с. 154]. З цим не можна не погодитися, враховуючи статичний характер правових приписів, в тому числі і конституційно-правових приписів.

Цікаві думки з цього приводу висловлює і М.Т. Гаврильців: «Процес реалізації Конституції передбачає як забезпечення її максимальної стабільності, дієвості та ефективності, тобто здійснення властивих їй функцій, так і забезпечення розвитку, оновлення задля найуспішнішого проходження перехідного періоду у функціонуванні українського суспільства та Української держави, тобто завдяки механізму реалізації Основного Закону забезпечуються процес впровадження в життя його норм, виконання ним своїх функцій та адаптація до різних умов розвитку держави та суспільства. У суспільстві важливість механізму реалізації Конституції доводиться тим, що завдяки йому утверджується конституційний правопорядок, що ґрунтується на обмеженні публічної влади законом та гарантуванні основних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. З огляду на це до ключових елементів механізму реалізації Конституції України слід віднести правові заходи, спрямовані, по-перше, на утвердження конституційної законності та правопорядку; по-друге, на конкретизацію й деталізацію конституційних законів та їх окремих норм, що отримують розвиток у конституційному законодавстві; по-третє, на інтерпретацію конституційних норм уповноваженим суб'єктом; по-четверте, на належний правовий захист основоположних конституційних принципів і цінностей...» [2, с. 28]. Як бачимо, тут перевага надається конституційно-правовому регулюванню. Нажаль, поза увагою автора залишається адміністративно-правовий нормативний, функціональний, інституційний масив, за допомогою якого норми Основного закону впроваджуються в практику і часто перетворюються в адміністративно-правові норми, що містяться в актах підзаконового нормотворення і, часом, навіть в управлінських рішеннях (адміністративних актах) як найнижчого щабелю системи нормативних актів. З цього приводу слушно

зазначає В. Погорілко: «... за своїм змістом реалізація норм чинної Конституції – це...забезпечення організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, функцій та повноважень, визначених Конституцією України; створення й забезпечення функціонування у спосіб, передбачений Конституцією України, інших основних інститутів держави, зокрема адміністративно-територіального устрою, державних символів, державної мови, грошової, банківської та бюджетної систем, Збройних Сил України та інших військових формувань» [3, с. 3].

Адміністративно-правові аспекти механізму реалізації конституційних положень не можуть залишатися поза належної уваги, адже саме система адміністративно-правових норм (як норм публічної галузі права) впорядковує всю діяльність держави щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини, створення і організацію діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування аж до практичної реалізації прийнятих в процесі публічного адміністрування актів (управлінських рішень), які переважно і становлять систему впровадження статично існуючих законодавчих приписів в практику щоденної організації співпраці і співіснування людей в соціальному просторі.

Зважаючи на сутність публічного адміністрування як процесу втілення законодавчих положень (в тому числі і конституційних) в практику державно-правової дійсності та стосовно конкретних управлінських проблем, можна стверджувати, що публічне управління самим своїм існуванням і функціонуванням призначене втілювати конституційне положення стосовно організації діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Дещо ускладнює розуміння процедури реалізації конституційних норм така їх особливість, як специфіка структури. Зокрема, як відомо, Конституція містить велику кількість норм-декларцій, норм-принципів. Як зазначає С.М. Морозюк, «значна частина норм Конституції України є нормами-принципами, що визначають основи державного та суспільного ладу, правового статусу особи, тощо. Такі норми мають змогу знайти свій прояв в реальних суспільних відносинах лише опираючись на механізм їх забезпечення та гарантування, створений, з-поміж іншого, й нормами законів та підзаконних актів, що більш детально регулюють конституційні правовідносини та мають своєю метою дета-

лізувати положення Основного Закону. Тому ефективність реалізації конституційно-правових норм, як норм прямої дії, досить часто залежить від дієвості норм звичайних» законів, що доповнюють та деталізують норми Основного Закону, створюючи правове підґрунтя для їх реалізації» [1, с. 156]. Не є винятком і конституційне положення про свободу віросповідання, яке є за змістом і правовою природою нормою-принципом. Як зазначається в спеціальних наукових дослідженнях з цього приводу, «встановлюючи принципи, законодавець тим самим покладає на себе обов'язок втілювати їх в правових нормах. ... з законодавця не знімається обов'язок відмінити чи змінити всяку норму, коли виявиться її невідповідність цим принципам» [4]. Норми-принципи мають характер виключно стабільний і виконують особливі функції – «базових засад в праві, факторів утворення нормативної державної волі (норм, інститутів і ін.), прогнозування та ін.» [5, с. 127] Специфічними рисами норм-принципів є «особлива імперативність та безумовність правових приписів, концентрований вираз найважливіших підвалин суспільства, орієнтованість вдосконалення системи права та систематизації законодавства, надання єдності всій системі правових норм, забезпечення єдності правового регулювання суспільних відносин, можливість самостійного регулюючого впливу на суспільні відносини, закріплення суспільних відносин в узагальненій формі, вони мають вищу юридичну силу порівняно з іншими нормами, які встановлюють правило поведінки» [6, с. 9].

Отже, слід насамперед вказати, що норми Конституції України, які встановлюють, зокрема принципи відносин між державою та церквою є нормами-принципами з притаманними їм всіма ознаками норм права, а також з вказаними вище особливостями саме норм-принципів. Звісно, враховуючи їх особливості, певною специфікою буде вирізнятися і механізм їх практичної реалізації. Власне про роль адміністративно-правового масиву і буде йтися безпосередньо в цій статті. Проте, зазначимо, що в наукових розробках з цього приводу стверджується: «... низка конституційних норм встановлюють лише загальні засади правових інститутів, детальна регламентація яких здійснюється конституційним законодавством. Окрім того, існують бланкетні конституційні норми, які безпосередньо нас відсилають до закону, що повинен бути прийнятий на їх виконання. Отже, наявність системи розгалуженого, несуперечливого конституційного законодавства є гарантією того, що норми

Конституції України будуть втілені в життя» [7, с. 169]. Не заперечуючи проти такої думки, підкреслимо, що доволі ідеалістично виглядає визначення ролі законотворчості в механізмі реалізації конституційно-правових норм, проте сутність висловлювання з оглядом на подальшу логіку даного дослідження повністю підтримується. Так, зокрема в дослідженнях встановлюється, що «основне призначення законотворчості полягає в розвитку положень Конституції України і створенні механізму їх реалізації з метою забезпечення суворого і неухильного дотримання всіх конституційних норм. Законотворчість – це «застосування Конституції спеціально уповноваженими на те державними органами або посадовими особами з обов'язковою наявністю всіх компонентів, властивих дотриманню конституційних норм. У процесі правотворчої діяльності не тільки створюються (змінюються, скасовуються) норми права, але й одночасно реалізуються правові принципи, норми» [8, с. 53]. Вбачається за необхідне в даному випадку наголосити, що вірогідно йдеться переважно про підзаконне нормотворення, правом на яке наділені всі і кожний орган державної виконавчої влади, чия діяльність носить виконавчо-розпорядчий характер, де складова «розпорядчий» і використовується для позначення ролі цих органів у практичному втіленні законодавчих положень в практику державного буття, а саме – через владне розпорядництво (прийняття та реалізацію актів управління загального та індивідуального характеру) так би мовити «оживляти» механізм вирішення нагальних управлінських та організаційних завдань (виконавча складова), які постають перед органами та посадовими особами системи публічного адміністрування.

Таким чином, адміністрування у вигляді прийняття на основі та на виконання законів держави підзаконних нормативно-правових актів, інших (аж до індивідуальних управлінських рішень) адміністративних актів, спрямованих на впорядкування конкретних суспільних відносин в сфері публічного управління становить важливу частину механізму реалізації конституційних норм. Без нормотворчої підзаконної діяльності переважна більшість норм Конституції України та законів залишиться статичною і не породить конкретні правовідносини.

До норм-принципів, зокрема, відносяться і норми Конституції України, що проголошують певні засадничі положення відносин держави і церкви, а також правового положення особи на цій царині.

Отже, як йдеться в спеціальних наукових розробках, свобода віросповідання, яка проголошена Конституцією України, «є складовим елементом особистісного самовизначення людини, що зумовлює її формування, розвиток, існування» [9, с. 39]. Стосовно дослідження сутності даної свободи зазначається що в «різних документах та юридичних актах – як міжнародних, так і національних – використовують неоднакові вербальні позначення (назви) свободи віросповідання людини. Зокрема, вживаються такі термінологічні вирази, як-от: право на свободу думки, совісті і релігії; право на свободу думки, совісті, релігії і переконань; свобода думки, совісті і віросповідання; свобода світогляду та віросповідання; свобода совісті; свобода віросповідання; свобода совісті і свобода віросповідання; свобода совісті, релігії й інших переконань; свобода ідеології, віросповідання та відправлення культів; свобода віри» [10, с. 69]. Проте, незважаючи на перераховану термінологію, першочерговим для забезпечення свободи віросповідання вбачається сутнісна наповненість даного принципу. Як йдеться в наукових джерелах, «категорія «свобода совісті» охоплює своїм змістом сферу духовного буття людини, в чому особа вільно самовизначається і самоактуалізується. ... свобода совісті – це умова і можливість вільного духовного самовизначення особи, спосіб її самореалізації. В філософсько-етичному контексті ця категорія віддзеркалює внутрішню здатність особи осмислювати, оцінювати різні моральні, світоглядні, в тому числі й релігійні, парадигми, вільно, без будь-якого зовнішнього примусу робити зав'язаний власною совістю вибір, переводити їх ціннісно-сміслові параметри в площину своїх переконань, життєвих орієнтирів, забезпечуючи можливість безперешкодної їх самореалізації на основі свого самовизначення. В означеній інтерпретації свобода совісті характеризується як специфічно вибіркова й узгоджена активність свідомості, совісті, волі індивіда, спрямованих на його самовизначення у світоглядній сфері щодо необхідних життєво смислових засад його буття. Свободу совісті справедливо розглядають як атрибутивну ознаку особи. ...категорію «свобода совісті»...тлумачать як одне з визначальних прав людини: право кожної людини вибирати для себе систему духовних цінностей. Отже, свобода совісті (як аспект вільного самовизначення особи) у сфері конкретного віросповідання постає як свобода релігійної совісті або як свобода віросповідання» [11, с. 121].

На додаток також наведемо тезу, яку повною мірою підтримуємо в контексті розкриття сутності свободи віросповідання: «людська особа має право на релігійну свободу. А ця свобода є в тому, що всі люди повинні бути вільні від примусу, чи з боку одиниць, чи з боку громадських спільнот і будь-якої людської влади, і то так, щоб у релігійних справах ніхто ані не був змушуваний поступати проти власної совісті, і приватно і публічно, особисто, чи в спілці з іншими, в належних межах...» [11, с.124] Отже, не поглиблюючись в подальший науковий пошук філософського спрямування стосовно можливого сутнісного навантаження окресленого принципу взаємин церкви та держави, зазначимо, що свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів.

Варто приєднатися до розуміння свободи віросповідання, усвідомлюючи, що «право на свободу релігії охоплює насамперед так звану внутрішню свободу релігії (*forum internum*). Це право захищає, насамперед, свободу дотримуватись внутрішніх переконань, свободу мати релігійні переконання або їх не мати та свободу їх змінювати. Ця внутрішня свобода невід'ємно пов'язана з правом вираження своєї релігії (*forum externum*). Це свобода безперешкодно здійснювати релігійну діяльність» [12, с. 369].

Свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує надскладних зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи. Як йшлося вище, важлива роль в цьому (якщо навіть не першочергова) відводиться адміністративно-правовому забезпеченню гарантування цієї свободи.

Адміністративно-правове забезпечення можна розглядати як один із видів правового забезпечення, яке є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [13, с. 46].

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

Норми Конституції, якими встановлюються принципи взаємин держави і церкви є нормами-принципами, і зважаючи на свою специфіку, для втілення в життя потребують трансформації в охоронні та регулятивні норми, що здійснюються через власне систему нормотворення – розробку та прийняття законів та підзаконних актів, положення яких, встановлюючи варіанти активної правомірної та забороненої проти-правної поведінки, наділяючи суб'єктів правовідносин правами та обов'язками, встановлюючи заборони на певні варіанти поведінки, роблять нормативний механізм дієвим, а принципи – такими, які втілюються в конкретних нормах та правовідносинах.

Свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів.

Разом з тим, свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує, по-перше, зверх зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи, по-друге, розробки та закріплення в національному законодавстві дієвого механізму реалізації цього конституційного принципу.

#### Список використаної літератури:

1. Морозюк С. Місце конституційно-правової норми в механізмі реалізації Основного Закону. *Форум права*. 2015. № 5. С. 154–159.
2. Гаврильців М.Т. Реалізація Конституції України: ефективність дії та напрями її забезпечення в умовах конституційно-правової реформи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 25-31.
3. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп. ред. В. Погорілко. Київ. 2003. 652 с.
4. Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение. *Государство и право*. 1997. № 2. С. 98-102.
5. Нешатаева Т.Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права. *Вестник Высшего арбитражного суда РФ*. 2004. № 3. С. 124-140.

6. Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования. *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2016. №4(22). С. 5-14.
7. Морозюк С. Загальна характеристика гарантій реалізації Конституції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 168-172.
8. Решетов Ю.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Ю. С. Решетов; науч. ред. Ф.Н. Фаткуллин. Казань: Изд-во Казан. ун-та.1980. 167 с.
9. Ярмол Л.В. Свобода віросповідання: позитивні тенденції та проблеми в сфері її юридичного забезпечення в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя. 2020. № 6. С. 39-43.
- 10.Лаврик О.А. Свобода віросповідання людини як суб'єктивне юридичне право, його забезпечення в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2011. № 1. С. 68-75.
- 11.Бабій М.Ю., Присухін С.І. Свобода совісті та свобода релігії: концептуальна матриця Католицької церкви. *Юридична наука*. 2013. № 3. С. 118-128.
- 12.Ярмол Л.В., Тучапець І.Б. Захист свободи віросповідання Європейським судом з прав людини (загальнотеоретичні аспекти). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 368-372.
- 13.Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.

### **Melnychuk O. P. The constitutional principle of guaranteeing freedom of religion and its administrative-legal implementation mechanism**

*The article studies the connection between the constitutional principles of state-church relations and administrative law as a branch of public law of Ukraine and covers the specifics of administrative-legal support of the constitutional principle of guaranteeing freedom of religion in Ukraine. It appears that in the context of freedom of conscience, the Constitution of Ukraine establishes regulations stating that everyone has the right to freedom of conscience and religion. However, the introduction of a statutory provision on a particular right of freedom, even at the constitutional level, doesn't mean the result in the form of arranged social relations in the area under consideration. The research finds out that it is essential to have an effective legal mechanism to implement the principle of guaranteeing freedom of religion. Such effective legal mechanisms are consolidated by many law branches, but the very administrative-legal mechanisms are of the greatest importance for the implementation of the provisions of the Constitution. The author concludes that the rules of the Constitution of Ukraine adjusting the principles of the state-church relations are rules-principles. To put such rules-principles into action, it is necessary to transform them into protective or regulatory rules, which are realized through the system of rulemaking: elaboration and adoption of laws and by-laws. Provisions of these legislative acts make the statutory mechanism effective and the principles are embodied in specific rules and legal relations through establishing options for active lawful and prohibited illegal behavior, endowing the subjects of legal relations with rights and responsibilities, fixing prohibitions for particular behavior patterns. It proves that freedom of religion, as a general social (inherent) right of a man, is an inalienable human right, which includes an option to follow a certain religion, to observe the rites associated with it, to preach or not to follow any religious views. In addition, freedom of religion, as the constitutional-legal principle of building the state-church relations and as a component of the constitutional-legal status of a man and being officially expressed by the principle rules in the Constitution of Ukraine, needs, first, extraordinary efforts of the system of state bodies and officials for the practical implementation of appropriate conditions for the unimpeded use of this principle by persons and for the protection their freedom, and, second, development and consolidation in the national legislation of the effective mechanism of realization of this constitutional principle.*

**Key words:** religion, church, state-church relations, legal regulation of state-church relations, constitutional principle of guaranteeing freedom of religion, administrative-legal mechanism for implementing constitutional principles.