

ГЛАВА 8

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Конституционные принципы светскости государства и отделения религиозных объединений от государства (рассмотренные нами в 5-й главе) реализуются посредством четкого разделения сфер компетенции и функций государства и религиозных объединений, которое является предпосылкой их сотрудничества на взаимно приемлемых условиях. Это разграничение сфер компетенции не означает вытеснения религии из всех областей жизни общества, отстранения религиозных объединений от участия в решении общественно значимых задач.

Государство, следуя принципу равенства религиозных объединений перед законом, создает для них общее правовое поле, в рамках которого они имеют одинаковые возможности и ограничения своей деятельности, для них обеспечивается *равенство необходимых для осуществления ими своей деятельности прав*. В то же время допускается различная степень сотрудничества государства с разными конфессиями. Это обусловлено историческими причинами, социальной позицией той или иной конфессии, количеством последователей данной религии в стране и в мире и т.д. В главе 5 нами уже отмечалось, что конституционный принцип равенства религиозных объединений перед Законом не означает игнорирования государством их объективной социальной неодинаковости, разной роли, которую они сыграли в прошлом и играют в современном российском обществе.

Не следует сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что реальное государство и проводимая им политика всегда отличается в худшую сторону от идеальной модели абсолютно справедливого государства. Как верно замечает политолог К. С. Гаджиев, «необходимо исходить из признания того факта, что не бывало и не бывает идеальной власти и идеального государства. Человечество еще не придумало некую совершенную форму государственного устройства, которая была бы эффективна, жизнеспособна, справедлива, иными словами, одинаково нравилась бы всем и в одинаковой мере выражала бы интересы и волю всех без исключения групп, слоев, сословий, классов, одновременно соответствовала бы принципам защиты прав человека и свобод личности»¹.

Реально складывающаяся система взаимоотношений между государством и религиозными объединениями в Российской Федерации постепенно приобретает характер *сотрудничества (партнерства)* на основе четкого разделения их функций. Эта система взаимоотношений позволяет религиозным объединениям принимать участие в различных сферах жизни общества. Подобное сотрудничество предполагает совместную деятельность в таких областях, как миротворчество на международном, межэтническом и межконфессиональном уровнях, дела милосердия и благотворительности, совместная реализация социальных программ, охрана, восстановление и развитие исторического и культурного наследия, деятельность по сохранению окружающей природной среды, совместная поддержка института семьи, материнства и детства, обеспечение свободы вероисповедания военнослужащих, лиц, находящихся в местах лишения свободы, в медицинских учреждениях и т.д.

Государственно-конфессиональные отношения складываются (в общем виде и во всех частных областях) как результат *социального компромисса* между субъектами этих отношений, частями общества, обладающими различными, подчас альтернативными религиозно-мировоззренческими убеждениями и соответствующей

¹ Гаджиев К. С. Политология. М., 2003. С. 136.

им социальной практикой. Государство призвано выполнять роль посредника и гаранта при достижении такого компромисса. Необходимо поддержание баланса интересов личности, общества и государства. Опять-таки согласимся с оценкой К. С. Гаджиева, согласно которой «было бы чистейшей воды лукавством утверждать, что государство в одинаковой мере служит интересам, потребностям, нуждам всех слоев, классов, групп, категорий населения. Никогда нельзя забывать ту банальную истину, что общество не гомогенное образование — оно состоит из разнородных конфликтующих социально-политических сил, обладающих разными весом и влиянием, потребностями и интересами, разными, так сказать, весовыми категориями. Поэтому при любой форме государственного правления, в том числе и демократической, будут члены общества или граждане, более и менее равные»¹.

Отношения между современным Российским государством и религиозными объединениями должны строиться на основании норм Конституции, гарантирующих свободу совести, светский характер государства, отделение религиозных объединений от государства и их равенство перед законом. Дальнейшее развитие этих конституционных положений осуществлено в **статье 4 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях**, которая называется «Государство и религиозные объединения». Ее первый пункт дословно воспроизводит текст статьи 14 Конституции РФ:

«Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом».

Таким образом, этот пункт не создает никакой нормы, дополняющей норму Конституции. По всей видимости, законодатель счел это необходимым для полноты восприятия текста статьи, посвященной отношениям государства и религиозных объединений.

Второй пункт ст. 4 устанавливает:

¹ Там же. С. 103.

«В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства государство:

не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит настоящему Федеральному закону;

обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях».

Важнейшей гарантией свободы совести является законодательный запрет на вмешательство государства в личную жизнь граждан и в деятельность религиозных объединений — при условии, что не имеют место нарушения законодательства. Светское государство не компетентно и не правомочно определять, какую веру или убеждения должен иметь и передавать своим детям гражданин, оно не вправе воздействовать на гражданина с целью принудить его изменить свои убеждения. Само по себе содержание убеждений личности, ее внутренний мир не могут быть предметом правового регулирования. Даже если религиозный или коммунистический фанатик искренне убежден в необходимости насилиственного истребления всех противников своего учения, он не может подвергаться преследованию за свои убеждения. Основания для вмешательства государства могут быть связаны только с *действиями*, противоречащими законодательству. (В том числе и *распространение* взглядов, побуждающих к совершению противоправных действий (например, разжигание религиозной вражды) или высказывание взглядов, наносящих кому-либо оскорблениe.)

Закон охраняет право религиозных объединений действовать свободно при условии соблюдения и исполнения всех требований законодательства. Не требуется специального разрешения государства на совершение каждой религиозной организацией каждой сделки, разрешенной Гражданским Кодексом и уставом самой организации.

Принцип отделения религиозных объединений от государства ставит вне компетенции государства вопросы об истинности религиозных и иных мировоззренческих доктрин, о правильности сохранения, перевода и толкования священных текстов, о правильности составления, изменения и применения норм религиозного (канонического, церковного) права. Вне компетенции государства находится разрешение теологических и канонических конфликтов, включая споры об иерархическом устройстве и управлении.

Недопустимо государственное регулирование порядка совершения богослужений, других видов отправления религиозных культов, процедуры избрания или назначения служителей культа, должностных лиц религиозных объединений. Однако, если совершение богослужения сопровождается правонарушениями, например причинением ущерба здоровью граждан, возникает законное основание для вмешательства государства. Если при назначении (избрании) руководителя религиозной организации или во взаимоотношениях между централизованной и местной религиозной организацией были нарушены уставные положения, в соответствующих случаях также правомерно вмешательство органа исполнительной власти, осуществляющего контроль за соблюдением религиозной организацией устава относительно целей и порядка ее деятельности или разрешение возникшего спора в судебном порядке.

Вне компетенции судебной власти находится рассмотрение дел, связанных исключительно с применением норм религиозного права, например о лишении сана священнослужителя, об отлучении верующего от Церкви. Вместе с тем, если между служителем культа и религиозной организацией был заключен трудовой

договор, трудовой спор подлежит рассмотрению в суде (ст. 347 Трудового Кодекса РФ).

Запрет возлагать на религиозные объединения функции органов власти и государственных учреждений означает недопустимость делегировать религиозным организациям те функции, которые составляют исключительную прерогативу государства и осуществляются в формах законотворчества, исполнительно-распорядительной и правоохранительной деятельности. Не может возлагаться на религиозные организации отправление правосудия, регистрация актов гражданского состояния. Отличительной особенностью государственного органа является наличие у него государственно-властных полномочий, которыми не могут наделяться религиозные организации.

Органы государственной власти не могут также перепоручить религиозным организациям выполнять какую-либо часть социальной или культурной функции государства, наделяя их соответствующими полномочиями и ресурсами. Однако следует отличать от этого сотрудничество государства с религиозными организациями в социальной, культурно-просветительной и т.д. деятельности, часто осуществляющее на основании договора или соглашения.

Не возлагая на религиозные объединения функций по социальному обеспечению граждан, государство в то же время в рамках Закона материально поддерживает деятельность религиозных объединений по призрению престарелых, сирот и больных, другие формы благотворительности. Иными словами, оно оказывает предусмотренную Законом поддержку социально значимой деятельности религиозных организаций, которую последние осуществляют собственными силами и не наделяются государственно-властными полномочиями.

Государство гарантирует свободу совести и свободу вероисповедания, не воздействует на мировоззренческий выбор личности и на воспитание детей. Дополнительной гарантией свободы мировоззренческого определения является светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных

учреждениях. Участие детей, в том числе малолетних, в деятельности религиозных объединений, обучение детей религии осуществляется с учетом норм пункта 5 ст. 3 и пп. 2, 4 ст. 5 ФЗ «О свободе совести...».

Протокол № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод в статье 2 устанавливает:

«Государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать, чтобы такие образование и обучение соответствовали их собственным религиозным и философским убеждениям».

Светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях закреплен среди принципов государственной политики в области образования в статье 2 Федерального закона «Об образовании».

В традиционном понимании «светский характер образования» означает прежде всего отсутствие обучения религии, совершения религиозных обрядов и ритуалов в образовательном процессе, контроля за образованием со стороны религиозных объединений. Система образования в СССР, включавшая материалистическое атеистическое образование и коммунистическое воспитание, может быть квалифицирована либо как светская, но не обеспечивающая свободу совести, либо как «не-светская» по причине навязывания ею обязательной идеологии. Обе трактовки представляются имеющими право на существование. С одной стороны, традиция именовать любое внерелигиозное, включая атеистическое, лаицкое образование «светским» достаточно прочно устоялась в мировой практике. С другой стороны, в конкретно-исторических условиях современной России, освобождающейся от идейной монополии материализма, крайне важно подчеркнуть несовместимость подлинно светского образования с навязыванием учащимся материалистических доктрин под видом «научного знания».

Светский характер образования предполагает обеспечение свободы совести учащихся, отсутствие индоктринации,

принуждающего воздействия, имеющего целью сделать учащегося последователем определенных религиозных верований или идеологической доктрины. В то же время образование как целенаправленный процесс воспитания и обучения, формирования личности не может быть абсолютно мировоззренчески нейтральным. (Собственно «мировоззренчески нейтральным» может быть только отсутствие мировоззрения, упорядоченной системы знаний о мире и ценностных суждений). Однобокое построение образования по принципу «нейтрального» информирования учащихся об альтернативных мировоззренческих системах и религиозных учениях может привести к морально-этическому релятивизму, к исчезновению ясных представлений о добре и зле.

Светский характер образования должен реализовываться в качестве золотой середины между крайностями идеологизированного образования, навязывающего всем учащимся единые обязательные взгляды, и плюралистического образования, построенного на представлениях об относительном характере любых истин и ценностей, в конечном счете подрывающего морально-нравственные устои общества. Следует также различать преподавание естественно-научных знаний как таковых от унаследованных из советской образовательной традиции материалистических (т.е. атеистических) интерпретаций этих знаний. Последнее представляется явно несовместимым с принципом светскости образования.

В качестве гарантий светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях следует также рассматривать равную возможность для граждан получать образование независимо от отношения к религии, убеждений (ст. 5, ч. 1 ФЗ «Об образовании»), запрет на создание религиозных объединений в государственных учреждениях (включая образовательные) (ст. 6 п. 3 ФЗ «О свободе совести...»).

Если рассмотренный п. 2 статьи 4 определяет ограничения, налагаемые на отношения государства с религиозными объединениями принципом отделения, то следующий за ним третий

пункт устанавливает, какие формы государственной поддержки религиозных организаций совместимы с принципом отделения:

«Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании».

В общем и целом принцип отделения религиозных объединений от государства не допускает государственного субсидирования религиозных организаций. Цитируемое положение определяет исключения из этого правила. Косвенным субсидированием можно считать налоговые льготы для религиозных организаций, применяемые во многих государствах. Более подробно вопросы налогообложения религиозных организаций и предоставляемых им налоговых льгот рассматривается далее в главе 11.

К числу иных льгот можно отнести, в частности, положение о бесплатном предоставлении религиозным организациям земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для строительства и последующего использования культового здания.

Оказание помощи религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры, связано с необходимостью обеспечивать сохранность объектов культурно-исторического наследия, представляющих ценность для всего общества.

Ряд ограничений установлен в пункте 4 ст. 4 с целью обеспечить светскость и конфессиональную нейтральность органов власти и должностных лиц.

«Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями. Должностные лица органов

государственной власти, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии».

Запрет на сопровождение деятельности органов власти публичными религиозными обрядами и церемониями обусловлен тремя обстоятельствами. Во-первых, совершение таких обрядов и церемоний неизбежно будет восприниматься населением в качестве знака признания особого привилегированного положения соответствующей конфессии, вызывая негативную реакцию различной степени интенсивности у граждан, принадлежащих к другим вероисповеданиям. Это будет производить впечатление небеспричастности органа власти. В некоторых случаях обряд религиозного освящения по канонам одной из конфессий здания, в котором размещается орган власти, может восприниматься верующими другой конфессии как его осквернение.

Во-вторых, регулярное совершение религиозных обрядов, церемоний в помещении органа власти с участием в них должностных лиц, государственных или муниципальных служащих даст повод говорить, что фактически в соответствующем органе власти образовалось религиозное объединение (религиозная группа). Это противоречит установленному в ФЗ «О свободе совести...» запрету на создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях (ст. 6, п. 3). Однако вопрос о том, всегда ли регулярное коллективное совершение богослужений можно расценивать как фактическое образование религиозной группы, относится к числу дискуссионных, не имеющих однозначного разрешения в действующем законодательстве (см. обсуждение проблемы возникновения религиозной группы в главе 6).

В-третьих, совершение религиозных обрядов, церемоний в помещениях, в которых располагаются органы власти, подчас фактически вынуждает как работающих в них госслужащих, так

и посетителей быть их участниками. Это вступает в противоречие с запретом принуждать кого-либо к участию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях (ФЗ «О свободе совести...», ст. 3 п. 5), а также со ст. 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», согласно которой гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаев принуждения гражданских служащих к участию в деятельности религиозных объединений. (Проведение религиозных обрядов в административных служебных помещениях практически возможно по инициативе или с согласия местных руководителей. Таким образом, руководитель, разрешивший проведение религиозного обряда в рабочее время, когда госслужащие обязаны находиться на рабочих местах, фактически принуждает всех сотрудников к участию в совершении этого религиозного обряда).

Государственный служащий не вправе использовать служебное положение для формирования того или иного отношения к религии:

а) поскольку это будет искажением политики государства, которую он обязан проводить;

б) поскольку это будет использованием служебного положения в личных целях.

В реальной правоприменительной практике можно наблюдать случаи, когда должностные лица оказывают покровительство одним конфессиям и притесняют другие, будучи при этом убеждены, что действуют не в соответствии с личными пристрастиями, а действуют в русле государственной политики, якобы избирательно поддерживающей лишь определенные конфессии.

Предписания и ограничения, устанавливаемые для государственных служащих при осуществлении ими взаимодействия с религиозными объединениями, с верующими гражданами, при проявлении своего отношения к религии содержатся также в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (см. далее в этой главе).

Часть 5 статьи 4 ФЗ «О свободе совести...» раскрывает основные ограничения, налагаемые принципом отделения на деятельность религиозного объединения:

«В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства религиозное объединение:

создается и осуществляет свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институционной структурой, выбирает, назначает и заменяет свой персонал согласно своим собственным установлениям;

не выполняет функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

не участвует в выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления;

не участвует в деятельности политических партий и политических движений, не оказывает им материальную и иную помощь».

Первые два положения корреспондируют установленным в абзацах 3 и 4 пункта 2 статьи 4 ограничениям государственного вмешательства в деятельность религиозных объединений и запрету возлагать на них функции органов власти или государственных учреждений. Ограничения на участие религиозных объединений в политической жизни закреплены также в нормах законодательства о выборах депутатов Государственной Думы РФ и Президента РФ и о референдуме, перечисленных нами в главе 3.

Эти нормы запрещают религиозным организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении ими обрядов и церемоний:

проводить предвыборную агитацию,
выпускать и распространять любые агитационные материалы,
вносить пожертвования в избирательные фонды,
вносить пожертвования в фонд референдума, проводить агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы.

В отношении предвыборной агитации под установленный запрет, несомненно, подпадают, когда предвыборная агитация

открыто ведется уполномоченным лицом религиозной организации и от ее имени, а также когда в предвыборной агитации участвует лицо, которое по уставу религиозной организации действует от ее имени без доверенности, если это лицо не указывает, что в данном случае оно действует не от имени религиозной организации, а как частное лицо.

Все остальные случаи косвенного использования авторитета религиозных организаций в предвыборной агитации, когда не имеется прямого поручения действовать от имени религиозной организации, достаточно трудно признать нарушением указанного запрета. Это, в частности, связано с тем, что служитель культа или иные члены религиозного объединения в соответствии со ст. 6 и 19 Конституции РФ и с пунктом 6 комментируемой статьи 4 пользуются всеми правами, включая право публично высказывать свои убеждения по теме выборов. Даже если священнослужитель (не являющийся лицом, имеющим право представлять без доверенности религиозную организацию) выступает на предвыборном митинге, не заявляя, что он выступает от имени религиозной организации или заявляя об этом, но не имея надлежащих полномочий, это нельзя счесть нарушением комментируемого ограничения. Речь в таких случаях может идти только о злоупотреблении доверием аудитории со стороны священнослужителя, но не о нарушении законодательства религиозной организацией.

В соответствии с частью 3, пункт л) ст. 30 Федерального закона «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от благотворительных организаций и религиозных объединений, а также от учрежденных ими организаций.

В соответствии с частью 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Постановлением Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 г. № 18-П пункт 3 статьи 9 данного Федерального закона признан не противоречащим Конституции РФ

в части, не допускающей создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности:

«В многонациональной и многоконфессиональной России — вследствие особенностей функционирования ведущих вероучений (с одной стороны, православия как господствующего направления христианства, а с другой — мусульманства), их влияния на социальную жизнь, в том числе использования в политической идеологии, исторически в значительной степени тесно связанного с национально-этническим фактором, — такие понятия, как “христианский”, “православный”, “мусульманский”, “русский”, “татарский” и т.п., ассоциируются в общественном сознании скорее с конкретными конфессиями и отдельными нациями, чем с общей системой ценностей российского народа в целом.

Кроме того, на современном этапе российское общество, в том числе политические партии и религиозные объединения, еще не приобрели прочный опыт демократического существования. В этих условиях партии, созданные по национальному или религиозному признаку, неизбежно ориентировались бы на преимущественное отстаивание прав соответствующих национальных (этнических) или религиозных групп. Конкуренция партий, образованных по национальному или религиозному признаку, которая особенно остро проявляется в предвыборной борьбе за голоса избирателей, способна привести вместо консолидации общества к расслоению многонационального народа России, противопоставлению этнических и религиозных ценностей, возвеличению одних и принижению других и в конечном счете — к приданию доминирующего значения не общенациональным ценностям, а какой-либо этнической идеологии или религии, что противоречило бы Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 и 14.

Создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что в свою очередь повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному

признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым — к нарушению установленного Конституцией Российской Федерации принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности (статья 6, часть 2; статья 13, часть 4; статья 19, часть 2).

Таким образом, конституционный принцип демократического и светского государства применительно к конкретно-историческим реалиям, сложившимся в Российской Федерации как многонациональной и многоконфессиональной стране, не допускает создание политических партий по признакам национальной или религиозной принадлежности».

Статья 4 закона устанавливает далее в пункте 6, что

«отделение религиозных объединений от государства не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства, выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, деятельности политических партий, политических движений и других общественных объединений».

Комментируемая норма прямо связана с нормами статей 6 и 19 Конституции РФ и с положениями пунктов 3 и 4 статьи 3 ФЗ «О свободе совести...», которые в более общем виде гарантируют равенство прав граждан независимо от их отношения к религии.

Только в первые годы после Октябрьской революции существовала практика ограничения в гражданских, в том числе избирательных правах отдельных категорий граждан по социальному-классовым признакам (представители так называемых «эксплуататорских классов», «слуги царского режима», духовенство и монашествующие и т.д.).

В соответствии с внутренними установлениями (каноническими нормами) многих конфессий, священнослужители непрерывно исполняют свои обязанности, не имея возможности действовать как «частное лицо», только как гражданин, переставший на какое-то время быть пастырем, представителем интересов своей паствы,

своего религиозного объединения. Это не может быть правовым основанием для ограничения политических прав священнослужителя, но косвенным образом приводит к вовлечению религиозного объединения в политическую деятельность. Поэтому некоторые религиозные организации самостоятельно регулируют вопросы о допустимой мере участия служителей культа в управлении государством, их участии в выборах, о допустимости членства в политических партиях.

В Русской Православной Церкви Определением Священного Синода от 8 октября 1993 г. священнослужителям было предписано воздержаться от участия в российских парламентских выборах в качестве кандидатов в депутаты. Архиерейский Собор 1994 г. подтвердил это Определение и распространил его действие на участие священнослужителей «в выборах любых органов представительной власти стран СНГ и Балтии как на общегосударственном, так и на местном уровне». Тем не менее, поскольку право быть избранным в качестве депутата является конституционным правом каждого гражданина, священнослужителю, который в нарушение церковных установлений выдвинет свою кандидатуру в депутаты, избирательная комиссия не вправе отказать на этом основании. Такой священнослужитель может быть наказан только церковными властями в соответствии с нормами церковного права.

В соответствии с частью 10 статьи 23 Федерального закона «О политических партиях» членство в политической партии не может быть ограничено по признаку религиозной принадлежности.

Часть 7 статьи 4 устанавливает, что

«по просьбам религиозных организаций соответствующие органы государственной власти в Российской Федерации вправе объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями на соответствующих территориях».

Как отмечает А. И. Кудрявцев, «предоставленная законом возможность объявить тот или иной религиозный праздник нерабочим (праздничным) днем является не обязанностью, а правом соответствующего органа государственной власти. Учитывая

многонациональный и поликонфессиональный состав населения России, а также его неравномерное распределение на территории страны, государство не может объявить нерабочими днями религиозные праздники всех конфессий и действует в этой сфере избирательно»¹.

На федеральном уровне в перечень нерабочих праздничных дней в ст. 112 Трудового Кодекса РФ включен праздник Рождества Христова — 7 января.

В ряде субъектов Российской Федерации нерабочими праздничными днями были объявлены дни мусульманских (Ураза-байрам, Курбан-байрам), православных, буддистских религиозных праздников. Положение закона Республики Башкортостан от 27 февраля 1992 г., согласно которому Ураза-байрам и Курбан-байрам объявлены нерабочими праздничными днями, было оспорено в судебном порядке. Заявитель утверждал, что «соответствующим органом государственной власти», о котором говорит п. 7 ст. 4 ФЗ «О свободе совести...», является только федеральный законодатель, поскольку иного способа установления нерабочих праздничных дней, чем их включение в ст. 113 Трудового Кодекса, не существует и региональные законодатели правом самостоятельно устанавливать нерабочие праздничные дни не наделены.

Судебная Коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в определении от 31.08.2011 г. признала противоречащим федеральному законодательству вышеназванное положение Закона Республики Башкортостан и объявила его недействительным. Это могло повлечь весьма серьезные политические последствия, обострение межконфессиональной и межнациональной напряженности, так как незаконными и подлежащими отмене оказывались, в конечном итоге, все мусульманские праздники и праздничные дни других конфессий, объявленные выходными днями во всех соответствующих субъектах федерации (в т.ч. в Татарстане,

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный). М., 2011. С. 128.

Чечне, Ингушетии, Карачаево-Черкесии). (При этом не затронутым оказывался только внесенный в Трудовой Кодекс праздник Рождества Христова.) Предполагалось, что для исправления ситуации Государственная Дума оперативно рассмотрит законопроект, наделяющий необходимыми правами субъекты Федерации.

Однако проблемная ситуация разрешилась иным путем. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 21.12.11 г. вышеупомянутое определение СК ВС РФ было отменено. Президиум ВС РФ указал, что «соответствующими органами государственной власти на соответствующих территориях являются: федеральные органы государственной власти Российской Федерации на территории Российской Федерации, а также органы государственной власти субъектов РФ на территории субъектов Российской Федерации». Таким образом, Верховный Суд подтвердил право субъектов РФ объявлять религиозные праздники нерабочими (праздничными) днями.

Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» также ввел ряд законоустановлений, регулирующих участие государственного служащего в государственно-конфессиональных отношениях и направленных на обеспечение светского характера государственной гражданской службы.

В п. 1, пп. 6 статьи 17 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

«получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность

гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским Кодексом Российской Федерации».

На практике довольно типичны случаи, когда государственные служащие получают в подарок от представителей религиозных организаций иконы и другие предметы культового назначения, священные и вероучительные книги и т.п. В случае, если государственный служащий сам является последователем той же конфессии, иногда затруднительно провести грань между ситуациями, когда подарок вручается ему в связи с его личными отношениями с единоверцами и в связи с исполнением должностных обязанностей. Трудно настаивать на безусловной передаче в государственную собственность всех подарков такого рода, не ограничивая личную свободу совести госслужащего и не создавая проблемных с этической точки зрения ситуаций. В то же время подобные предметы религиозного назначения могут обладать значительной материальной ценностью и отсутствие запрета на получение их государственным служащим откроет возможность для коррупции. Очевидно, что передаче в собственность государства должны подлежать подарки, получаемые государственным служащим непосредственно в ходе официальных мероприятий, когда он исполняет должностные обязанности. Имеет смысл изучить опыт зарубежных стран, в которых законодательно устанавливается предельная стоимость подарка, который может оставаться в собственности государственного служащего. При ее превышении подарок подлежит передаче в собственность государства.

Согласно ст. 17, п. 1, пп. 11 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»,

«государственному служащему запрещается принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с религиозными объединениями».

Данный запрет также призван обеспечить беспристрастное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей и носит условный характер. Если чиновник

не осуществляет взаимодействие с религиозными объединениями, предполагается, что у последних нет корыстных мотивов для попыток повлиять на позицию чиновника посредством наград. В то же время госслужащий, который работает с религиозными объединениями, также не лишен возможности принимать от них награды и звания, однако это должно происходить под контролем представителя нанимателя.

Государственному служащему запрещается «использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений, а также публично выражать отношение к религиозным объединениям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности» (ст. 17, п.1, пп. 13 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»).

Основной проблемой является истолкование содержания понятия «использовать должностные полномочия в интересах...» Большинство конкретных неправомерных действий, приносящих материальную или нематериальную выгоду, запрещены соответствующими статьями законодательства: неправомерное предоставление религиозным организациям государственных денежных средств или имущества, разглашение информации, составляющей государственную или служебную тайну, и т.д. В то же время правомерные действия госслужащих также могут соответствовать интересам религиозных объединений, приносить им конкретную пользу. Существенными здесь являются как субъективная мотивация действий госслужащего (ставит ли он своей целью наилучшим образом реализовывать политику государства в отношении религиозных объединений или же, пре-небрегая этой задачей, стремится облагодетельствовать те религиозные объединения, к которым он лично расположен), так и объективный результат его действий.

Ввиду недостаточной правовой регламентированности процедуры принятия решения об удовлетворении ходатайства религиозной организации о передаче ей культового здания или о выделении земельного участка для его строительства чиновник, как показывает практика, может принимать необъективные решения,

создавая «режим наибольшего благоприятствования» для одних религиозных организаций и систематически отказывая другим, в том числе тем, которых получающая покровительство властей конфессия считает своими соперниками в борьбе за людские души. Использование должностных полномочий в интересах религиозного объединения может выражаться не только в действиях, совершаемых госслужащим, но и в его бездействии. (Например, умышленное неприменение компетентным должностным лицом санкций к религиозному объединению, нарушающему законодательство.) Несовершенство законодательства затрудняет идентификацию тех ситуаций, когда имеет место неправомерное использование должностных полномочий в интересах религиозных организаций.

Помимо злоупотребления служебным положением, приносящего прямую материальную или нематериальную выгоду религиозным объединениям, под противозаконным использованием должностных полномочий в их интересах следует также понимать необоснованное, продиктованное личными убеждениями чиновника использование авторитета государственной власти для создания представлений об особом (положительном либо отрицательном) отношении государства к какому-то религиозному объединению, к какому-то вероисповеданию.

Государственные служащие, в служебные обязанности которых не входит публично выражать отношение органов власти к религиозным объединениям, в принципе не вправе делать никаких публичных заявлений на данную тему. Те должностные лица, которые уполномочены выражать официальную точку зрения на социально значимые аспекты деятельности религиозных объединений, естественно, имеют право на соответствующие высказывания. Однако изложение официальной позиции должно быть свободно от влияния личных пристрастий чиновника. Кроме того, правомерно давая от имени представляемого им органа власти положительную оценку какой-либо общественно полезной деятельности религиозной организации (благотворительной, культурно-просветительной и т.п.) либо осуждая проявления

религиозного экстремизма, государственный служащий не должен касаться богословских проблем, пускаясь, например, в рассуждения о том, какая религия более истинна.

Согласно Закону «О государственной гражданской службе РФ» (ст. 18, п. 1, пп. 4 и 5), гражданский служащий обязан

«не оказывать предпочтение каким-либо религиозным объединениям и не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей».

Выражение «оказывать предпочтение» нуждается в уточнении. Оно близко по смыслу к вышеназванному запрету использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений. Оказание предпочтения в принципе возможно в тех случаях, когда принимаемое госслужащим решение или осуществляемые им действия основываются на диспозитивных нормах права, предоставляющих ему возможность выбора по своему усмотрению одного из возможных вариантов решения (действий). Предполагается, что госслужащий должен беспристрастно и компетентно выбирать наиболее оптимальный для интересов дела вариант. Если же, например, принятие положительного либо отрицательного решения о выделении религиозной организации земельного участка под строительство культового здания, бюджетных средств на реставрацию памятников истории и культуры, о заключении договора о сотрудничестве между государственным органом и религиозной организацией и т.п. осуществляется исходя из личных религиозных симпатий и антипатий должностного лица, такие действия являются незаконным оказанием предпочтения одним религиозным организациям перед другими. Влиять на решения и действия чиновника не должны не только его религиозные, но и атеистические убеждения. Между тем атеистическая неприязнь к религии иногда маскируется под «борьбу за светскость государства». Как нами было показано выше в главе 5, светское государство в равной мере не приемлет

ни атеистическую идеологию, ни религиозные учения на роль государственной идеологии.

Среди требований к служебному поведению гражданского служащего, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 18) устанавливается предписание, обязывающее гражданского служащего *соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на его профессиональную служебную деятельность решений религиозных объединений.*

При этом законодательство не воспрещает государственному гражданскому служащему, равно как и военнослужащему, быть членом (участником) религиозного объединения, занимать в нем какие-либо должности, не находясь при исполнении служебных обязанностей. Если же между служебным долгом и исполнением решения религиозного объединения, в котором состоит госслужащий, возникают противоречия, он должен либо исполнять служебный долг, либо подать в отставку.

Предметом регулирования в статье 18 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» является не государственная вероисповедная политика и не деятельность органов государственной власти и управления, а непосредственное исполнение должности гражданским служащим. Поэтому неправомерно на основании данной нормы делать выводы о «нейтральности», «равноудаленности» и т.п. государства от религиозных объединений различных конфессий. (По последней проблеме см. комментарий к конституционному принципу равенства религиозных объединений перед законом в главе 5.)

В той же ст. 18 ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» установлено (п. 1, пп. 11), что гражданский служащий обязан *учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.* Требование учитывать особенности конфессий, в частности, позволяет сделать вывод, что при письменном и устном обращении к священнослужителю государственный служащий обязан учитывать

соответствующие религиозные правила, а не именовать священнослужителя просто «гражданином (Ф.И.О.)». Это не просто добровольное проявление вежливости, но требование закона. (С учетом положений ст. 15 ФЗ «О свободе совести...», о том, что государство уважает внутренние установления религиозных организаций.) То же самое правило должно действовать и в отношении всего поведения чиновника при общении с верующими, священнослужителями, религиозными объединениями.

Государство выступает в своих отношениях с религиозными объединениями в двойкой роли. С одной стороны, оно устанавливает и совершенствует нормы законодательства, регулирующие государственно-конфессиональные отношения, и обеспечивает их соблюдение и исполнение. С другой стороны, органы власти и государственные учреждения являются участниками государственно-конфессиональных отношений, имеющими возможность сотрудничества с религиозными организациями в предусмотренных законодательством рамках.

Термин «регулирование» объемлет всю совокупность методов государственного воздействия на религиозную ситуацию и на государственно-конфессиональные отношения, имеющих своей целью произвести определенные изменения или, наоборот, предотвратить их.

Необходимо законодательное установление пределов (меры) свободы в сфере соответствующих прав и свобод человека и гражданина, запрещающее все общественно вредное, исключающее злоупотребления свободой. Такое законодательное определение меры свободы называется в Конституции *регулированием* прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71) и их ограничением (в смысле ч. 3 ст. 55 и ч. 2 ст. 19). Понятие «регулирование» в данном контексте шире, чем «ограничение». «Регулирование» включает в себя установление не только границ свободы, но и гарантий осуществления прав и свобод человека и гражданина. При этом ч. 3 ст. 55 Конституции содержит исчерпывающий перечень допустимых оснований законодательного ограничения прав и свобод, а ч. 2 ст. 19 специально запрещает любое ограничение прав

и свобод, нарушающее равноправие, т.е. запрещает установление разной меры свободы по признакам социальной, расовой и т.д. принадлежности¹.

Пределы правового регулирования — это границы государственно-властного вмешательства государства, его органов в систему общественных отношений. На долю государства приходится регулирование вопросов, связанных с обеспечением реальной свободы личности, устранением любых препятствий, которые могут исходить от других лиц и органов государства. Одновременно государство устанавливает границы свободы личности, выход за которые создает реальную угрозу причинения вреда другим лицам, обществу и государству. Ибо личная свобода остается частным делом постольку, поскольку она не посягает на права и свободы других лиц. В зависимости от тяжести посягательства на права других лиц и иных обстоятельств злоупотребление свободой может признаваться государством административным преступком либо преступлением.

Конституционная свобода совести и вероисповеданий предоставляет каждому гражданину весьма широкий спектр его возможных действий. Государство не только не вмешивается в предоставленную гражданам свободу совести, но и устанавливает уголовную ответственность за незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов. В то же время государство принимает меры по охране прав и здоровья граждан от нарушений, которые могут допускаться религиозными объединениями, злоупотребляющими своей свободой².

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 23.11.1999 № 16-П отмечается, в частности, что

«законодатель, учитывая исторически сложившийся в России многоконфессиональный уклад, обязан соблюдать положение ст. 17 (ч. 1) Конституции Российской Федерации о том, что

¹ См.: Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997. С. 30.

² См.: Сырых В. М. Теория государства и права. М., 2004. С 161–162.

в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Вводимые им меры, относящиеся к учреждению, созданию и регистрации религиозных организаций, не должны искажать само существование свободы вероисповедания, права на объединение и свободы деятельности общественных объединений, а возможные ограничения, затрагивающие эти и иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям»¹.

Таким образом, обозначен правовой предел для государственного регулирования путем введения юридических ограничений на создание религиозных организаций.

Как уже было отмечено выше, норма ст. 55 Конституции РФ, равно как и ряд международных конвенций и пактов, в которых участвует Россия, предусматривает причины и цели ограничения прав и свобод, приемлемые в демократическом обществе. Согласно ст. 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод установила в ст. 9, что свобода исповедовать религию или придерживаться убеждений подлежит «лишь ограничениям, установленным законом и необходимым в демократическом обществе в интересах общественного спокойствия, для охраны общественного порядка, здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Таким образом, *мотив* ограничения должен быть весомым, отражать реальную общественную потребность в регулировании, а вводимые ограничения — *соразмерными тяжести и сложности*.

¹ Религиозные объединения. Свобода совести и вероисповедания: Нормативные акты. Судебная практика. Заключения экспертов. М., 2009. С. 521–522.

регулируемой социальной проблемы и возможным последствиям злоупотребления правами и свободами.

С начала 1990-х годов в Российской Федерации получила распространение практика заключения договоров или соглашений о сотрудничестве между органами власти и религиозными организациями. На федеральном уровне, как правило, такие договора заключаются между федеральным органом исполнительной власти и централизованными религиозными организациями, представляющими наиболее распространенные и укорененные в России конфессии. Аналогичная практика заключения договоров имеет место и между органами власти субъектов Федерации и региональными централизованными организациями. Например, Министерство культуры РФ заключило такие договора с Русской Православной Церковью, Советом муфтиев России, Конгрессом еврейских религиозных объединений и организаций, Федерацией еврейских общин России и с Традиционной буддийской сангхой России. Предметом договоров является сотрудничество в области культурно-просветительной деятельности, обеспечение сохранности памятников истории и культуры.

Договор о сотрудничестве, заключенный 2 августа 1999 г. между Министерством образования Российской Федерации и Московской Патриархией Русской Православной Церкви, предусматривает сотрудничество по воспитанию детей и молодежи в духе высоких моральных ценностей, обмену информацией, взаимодействию в учебно-методических вопросах, анализу и обобщению опыта совместной работы в области духовно-нравственного воспитания, подготовке изменений и поправок в нормы действующего законодательства.

Договоры о сотрудничестве были заключены также между РПЦ, некоторыми другими конфессиями и структурами Вооруженных Сил РФ, органами Федеральной службы исполнения наказаний, Министерством юстиции, Министерством внутренних дел. Такие договоры позволяют урегулировать порядок осуществления тех видов сотрудничества органов власти, государственных учреждений и религиозных организаций, которые в общем

виде разрешены действующим законодательством. Например, с помощью таких договоров регламентируется порядок организации пастырской работы священнослужителей в местах лишения свободы, в воинских частях и т.д.

На такие договора распространяется общая норма о свободе договора, установленная ст. 421 ГК РФ. Поэтому заключение договора возможно только на основе добровольного волеизъявления обеих сторон. Государственные органы и учреждения в большинстве случаев предпочитают заключать договора о сотрудничестве с религиозными организациями, относящимися к традиционным для России конфессиям — Православию (причем к Русской Православной Церкви (Московский Патриархат), а не к так называемому «альтернативному» Православию), исламу, буддизму и иудаизму. С протестантскими религиозными организациями договора заключаются реже, а с некоторыми конфессиями, относящимися к новым религиозным движениям, практически не заключаются. Принцип свободы договора, не требующий в данном случае мотивированного отказа от заключения договора, позволяет государственным структурам осуществлять такой избирательный подход.

В целом сложившаяся практика заключения договоров о сотрудничестве позволяет более эффективно реализовать потенциальные возможности религиозных организаций по решению актуальных социальных проблем, упорядочить совместные усилия органов власти и конфессий в деле служения обществу.