**Реализация конституционного принципа свободы совести в России (на материалах Аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ)**

Мельникова Е.Н. (г. Москва)

Положения о свободе совести, заложенные в ныне действующей Конституции России, вот уже более десяти лет практически реализуются в деятельности государственных органов и в жизни религиозных объединений. На этот период пришлись активные усилия государства по разработке новых нормативных правовых актов, регулирующих деятельность религиозных объединений, по выстраиванию новых форм взаимоотношения между государством и конфессиями. Все это положительным образом сказалось и на общей ситуации с обеспечением прав человека, поскольку были устранены многие и многие конфликты, в течение предшествующих лет осложнявшие государственно-церковные отношения.

Конституция РФ (1993), провозглашая и закрепляя основополагающие принципы правового государства, в специальной статье (28) гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания. Этот общий принцип раскрывается через законодательные акты, которые обеспечивают право человека на свободу совести и регулируют деятельность религиозных объединений. Российская нормативная база в данной сфере, хотя и медленно, но постепенно приближается к общеевропейским стандартам. В частности, это проявилось и в том, что еще в 1995 г. Гражданский кодекс Российской Федерации выделил среди субъектов гражданских правоотношений некоммерческие организации (п.1, 3 ст. 50 ГК РФ), к которым были отнесены и религиозные организации. Таким образом, было покончено с былой дискриминацией и ущемлением прав религиозных организаций. Они были уравнены во всех отношениях со всеми другими общественными объединениями, создаваемыми гражданами для реализации своих конституционных прав.

В развитие конституционных положений, обеспечивающих личные права граждан, был разработан и принят Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997). Вторая статья Закона к составным частям российского законодательства о свободе совести кроме соответствующих норм Конституции РФ относит: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые непосредственно касаются вопросов реализации прав человека на свободу совести и деятельности религиозных объединений.

Сегодня в России по данным Министерства юстиции РФ действуют более 23 тысяч религиозных организаций 60 различных направлений. Они пользуются поддержкой миллионов российских граждан. Среди них: местные общества и централизованные религиозные организации, религиозные центры и монастыри, духовно-образовательные учреждения и миссии, братства и сестричества. Есть все основания утверждать, что в России созданы правовые и организационные условия для реализации гражданами своих прав на свободу совести. Религиозные организации играют заметную позитивную роль в общественной жизни. Они активно и плодотворно занимаются социальной, благотворительной, миротворческой, культурно-просветительской, образовательной, издательской и хозяйственной деятельностью. Эти усилия способствуют сдерживанию натиска аморальности; способствуют защите общечеловеческих норм и ценностей, нравственному оздоровлению общества.

Учитывая остроту и глубину социальных проблем российского общества, религиозные объединения в последние годы уделяют особое внимание поддержке наиболее уязвимых слоев населения. Свое место и роль в разрешении этих проблем, формы возможного сотрудничества с государством и обществом определены религиозными организациями в ряде программных документов. Речь идет, прежде всего, о тех из них, где раскрываются основания, цели и задачи социальной деятельности. Это — «Основы социальной концепции Русской православной церкви» (2000), «Основные положения социальной программы российских мусульман» (2001), «Основы социальной концепции Российского объединенного союза христиан веры евангельской» (2002), «Основы социального учения Церкви христиан адвентистов седьмого дня в России» (2002), «Социальная позиция протестантских церквей» (2003).

Разработчики этих документов опирались не только на вероучительные основы и имеющийся у каждой церкви богатый опыт общественной деятельности, но привлекали свидетельства современных наук — антропологии, социологии, юриспруденции, психологии, медицины и др. Главная цель этих программных документов — содействовать разрешению острейших социальных проблем в современном российском обществе, способствовать диалогу, с одной стороны, между людьми, имеющими различные мировоззренческие предпочтения, а с другой — между ними и государством в общем «делании добра». Основные идеи, выраженные в этих документах, и предложенные в них практические меры могут послужить основой для ряда совместных программ государства и религиозных организаций. Как представляется, в настоящее время для этого имеются все благоприятные условия.

К сожалению, в отдельных случаях религиозный фактор может быть использован различными экстремистскими группировками в негативных политических целях. Чаще всего это обусловлено такими причинами, как экономический или политический кризис, амбиции оппозиции, напряженность в обществе, социальная необустроенность. Этим попыткам и деятельности надо противостоять и силой закона, и силой государства, так как они могут привести к разрушению необходимого для России гражданского и межконфессионального мира. Думается, что именно это имел ввиду Президент Российской Федерации В.В. Путин в одном из своих интервью, когда заявлял, что с теми, кто «стремится использовать любые поводы, в том числе и религиозные поводы, для достижения своих, прежде всего политических целей, нужно бороться специальными средствами, объединяя усилия всех государств» .

Исходя из общепринятых норм международного права, свобода совести может быть подвергнута определенным ограничениям, которые, прежде всего, должны быть вызваны необходимостью содействовать защите общественной безопасности и порядка, здоровья, нравственности, фундаментальных прав и свобод других лиц. Ограничение должно быть предусмотрено законом и, наконец, фактически оправданным, то есть быть объективно обусловленным.

Наше действующее национальное законодательство, к сожалению, не всегда и не во всем отвечает вышеизложенным требованиям. Это усматривается, в частности, в наличии в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» ряда дополнительных требований к тем религиозным организациям, которые регистрируются на территории России впервые. Это и установление своеобразного карантина в виде 15-летнего срока существования для религиозных групп до разрешения вопроса об их регистрации в качестве религиозных организаций; и проведение специальных государственных религиоведческих экспертиз, призванных разрешить или запретить деятельность тех или иных религиозных объединений. Однако, эти меры не приносят положительного эффекта, так как они привносят ограничение в деятельность лояльных государству религиозных объединений, которые сами обращаются за получением определенного правового статуса на основе безусловного соблюдения законодательства о свободе совести. В тоже время, действительно представляющие угрозу обществу религиозные группы и не обращаются за регистрацией, и отказываются соблюдать действующие законы. Они оказываются вне сферы внимания государственных органов, в том числе и тех, что призваны к противодействию и предупреждению проявлений экстремизма. Точно также и гражданское общество, не имея надлежащей объективной информации об этих группах, не может оказать позитивное на них влияние и одновременно защитить от их воздействия граждан.

В 90-х годах прошлого века в России начинается процесс формирования новых государственных органов, призванных, наряду с традиционными (прокуратура, МВД, суды), обеспечивать и защищать права и свободы граждан. Эта тенденция предопределена была, как факторами внутреннего развития страны, так и факторами внешними — прежде всего, вступлением России в Совет Европы. Одним из них стал институт Уполномоченного по правам человека в РФ. В принятом в 1997 г. Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» говорится, что должность Уполномоченного учреждена «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления, и должностными лицами».

О востребованности нового государственного правозащитного института свидетельствует и тот факт, что ежегодно к Уполномоченному и в его рабочий аппарат поступает от 25 до 30 тысяч жалоб, обращений и заявлений граждан. Обращения поступают из всех регионов России и затрагивают самые разнообразные вопросы и проблемы. Большая их часть касается нарушений в области уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства. Следующей по численности можно назвать группу жалоб, касающихся общих вопросов соблюдения гражданского, гражданско-процессуального и жилищного законодательства. Социально незащищенные слои населения — пенсионеры, ветераны, инвалиды, дети, беженцы, вынужденные переселенцы обращаются к Уполномоченному для разрешения своих проблем. Все поступающие в Аппарат обращения рассматриваются: принимаются все предусмотренные законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» меры для положительного разрешения проблем заявителей. При необходимости им даются разъяснения о средствах, которые те могут использовать для защиты своих прав и свобод.

С первых месяцев своей работы Уполномоченный столкнулся и с проблемами реализации в России принципов свободы совести, с обеспечением свободы для различных церквей, деноминаций, культов, законно действующих на территории РФ. О нарушениях законодательства о свободе совести и религиозных объединениях писали средства массовой информации, сообщалось в письмах, поступавших в аппарат Уполномоченного, говорилось при встречах Уполномоченного с главами и представителями религиозных объединений. Можно было сделать вывод о том, что нарушения принципа свободы совести и законных интересов религиозных организаций являются все еще достаточно распространенным явлением. Данная ситуация побудила Уполномоченного к созданию в ноябре 1999 г. в рамках своего аппарата специального отдела «по религиозным вопросам».

В числе основных направлений деятельности отдела: содействие восстановлению нарушенных прав граждан на свободу совести, на доступ к культурным ценностям; правовое просвещение в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина; взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и научными организациями, учреждениями культуры, религиозными объединениями.

За истекший период в отдел поступило более двух тысяч обращений, жалоб и заявлений от граждан и религиозных объединений из 60-ти субъектов Российской Федерации. Иногда, обращения поступают из-за рубежа. В них, как правило, сообщается о тех фактах нарушения религиозной свободы, которые стали достоянием мировой общественности.

В числе заявителей, непосредственно обращавшихся в аппарат Уполномоченного, или приславших коллективные жалобы, представители православных, мусульманских, католических, протестантских организаций, а также т.н. новых религиозных движений и культов.

Анализ поступивших обращений показывает, что чаще всего конфликты между властными инстанциями и религиозными объединениями возникают по двум причинам: либо сами религиозные организации не соблюдают нормативные правовые акты, либо должностные лица на местах отказываются их исполнять. Безусловно, отсутствие проработанной законодательной базы и механизмов реализации правовых норм усложняет деятельность, как исполнительных органов, так и религиозных организаций.

Ярким примером этого могут служить события, произошедшие в г. Тутаеве Ярославской области и в г. Лиски Воронежской области.

В Воронежской области 29 августа 2003 г. сотрудниками муниципальных служб и милиции насильно была прекращена акция-концерт «Ты не мишень для наркотиков», проводимая Центром Духовного служения христиан веры евангельской. В течение месяца Центр направлял в адрес администрации Лискинского района уведомления о проведении данного мероприятия, однако никакого официального ответа получено не было. Религиозная организация, хотя и не обжаловала в установленном порядке бездействие местной администрации в суд, но ее представители делали неоднократные попытки к урегулированию ситуации путем переговоров с районной администрацией, которые, к сожалению, не дали никаких результатов.

В день открытия фестиваля представители городской власти с помощью муниципальных служб и сотрудников милиции начали, применяя силу, разбирать палатки. В результате несколько человек, в том числе и дети, были избиты, некоторые граждане задержаны и направлены в отделение милиции. Организаторы и участники акции были привлечены правоохранительными органами к административной ответственности за нарушение порядка проведения общественных мероприятий. До настоящего времени сотрудники милиции и представители администрации, по чьей вине произошел данный инцидент, так и не понесли ответственности.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов направил запрос в Администрацию Лискинского района с просьбой информировать о ситуации, сложившейся в г. Лиски, и мерах, предпринимаемых для разрешения возникшего конфликта. В официальном ответе администрации сообщалось о том, что верующими не было получено разрешение администрации города на проведение общественного мероприятия, что вопрос о законности запрета на проведение акции-концерта рассматривался в Лискинском районном суде и в ноябре 2003г было вынесено решение о его законности.

К сожалению, чаще всего, формальный подход к рассмотрению обращений граждан, нежелание должностных лиц откликнуться на законные просьбы заявителей приводит столкновениям представителей органов власти и религиозных организаций. Такие конфликты происходят на «пустом месте», а при добросовестном отношении к исполнению своих обязанностей чиновниками их вообще можно было бы избежать.

В августе 2003 г. в г. Тутаеве Ярославской области группой православных граждан, был сорван христианский фестиваль «Вера, надежда, любовь», проводимый региональным Центром христиан веры евангельской (пятидесятников) в соответствии с полученным официальным разрешением администрации муниципального округа. В нарушение законодательства православные граждане организовали массовый несанкционированный пикет с использованием плакатов и транспарантов, содержащих оскорбительные надписи, раздавались угрозы силой не допустить фестивальные мероприятия. В ночь с 10 на 11 августа на палатку, где находилось имущество и оборудование организаторов, было совершено нападение, охранники были избиты железными прутами, а палатка подожжена. 11 августа фестивальные мероприятия фактически были сорваны действиями участников вновь проводимого несанкционированного пикета. В частности, была пригнана машина с колоколами, которые своим звоном заглушали аппаратуру фестиваля, толпа пикетчиков окружила палатку, в адрес участников фестиваля раздавались угрозы физической расправы. Ни местная администрация, ни милиция не предприняли попыток обеспечить общественный порядок.

В последующем, правоохранительными органами по данному факту была проведена проверка, однако никаких нарушений со стороны лиц, организовавших несанкционированный пикет, найдено не было и, что характерно, был сделан следующий вывод: «от приходского совета Воскресенского собора и совета православного братства в администрацию ТМО (территориальное муниципальное образование — прим. авт.) поступила просьба о разрешении проведения пикетирования в месте проведения христианского благотворительного фестиваля. Официальное разрешение на пикетирование от администрации ТМО получено не было, однако фактически приходской совет Воскресенского собора и совет православного братства уведомил администрацию ТМО о проведении пикетирования».

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронов обратился в Администрацию Ярославской области с просьбой провести проверку данных фактов и принять меры по устранению причин конфликта. В своем ответе администрация указала на то, что она: «стремится строить отношения со всеми конфессиями в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации», а «поводов для сомнений в компетентности своих работников прокуратура Ярославской области в последние годы не давала».

Если сравнить два этих случая, то налицо существование противоречивой правоприменительной практики. Безусловно, последствия таких инцидентов являются наиболее тяжелыми, так как вселяют чувство несправедливости, безнаказанности противоправных действий, возможности двоякого применения правовых норм, дифференцированного подхода при работе с представителями различных конфессий и, как следствие, вызывают обострение межконфессиональных отношений.

Говоря о дифференцированном подходе, нельзя не осветить еще одну проблему, которая обсуждается на протяжении последних трех-пяти лет. Речь идет о разделении конфессий по принципу «традиционности-нетрадиционности» и выстраивание в зависимости от этого взаимоотношений между государством и религиозными объединениями.

В начале 2002 г. заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной думы Российской Федерации А.В. Чуев выступил с инициативой принятия особого закона под наименованием «О традиционных религиозных организациях в Российской Федерации». Разработанный им законопроект был представлен общественности, распространялся в СМИ, в том числе и в электронных.

Хотя само обсуждение носило предварительный характер, но уже только это вызвало волну протеста со стороны ряда религиозных объединений. Огромное количество индивидуальных и коллективных обращений местных и централизованных религиозных объединений поступило в Аппарат Уполномоченного. Действующие на территории 40 субъектов Российской Федерации религиозные объединения выступили с требованиями не допустить принятия закона, не соответствующего духу Конституции РФ, и могущего, по их мнению, вызвать резкие осложнения во взаимоотношениях между конфессиями.

Например, христианские организации и церкви Приморского края (евангельские христиане, христиане веры евангельской (пятидесятники), евангельские христиане-баптисты, методисты, пресвитериане), в своем обращении в Аппарат Уполномоченного писали: «Россия — федеративное государство, которое состоит из различных культур и народов, исповедующих различные религии, поэтому сегодня объявление какой-либо религии в качестве доминирующей, будет грубейшим нарушением Конституции и закона о свободе совести. Принятие закона приведет к разрушению хрупкого мира между различными конфессиями и религиозными объединениями, которого удалось достигнуть за последнее время. Это вносит религиозную и этническую разобщенность, угрожает гражданскому равенству в РФ и дает почву для дестабилизации национальной безопасности. Принятие законопроекта будет большим шагом в прошлое, отступлением от тех демократических реформ, которые дались нашей стране с таким трудом, откроет путь к прямому произволу государственных чиновников, проявлениям вмешательства в дела церкви».

Пастор церкви христиан веры евангельской из Пензенской области П.А. Онесимо писал Уполномоченному: «Ситуация, когда одни граждане РФ не могут в соответствии со своей совестью и верой сделать то, что могут другие — это религиозное неравенство, имеющее в своей перспективе религиозную и национальную ненависть. Законопроект, по словам Чуева, »открывает путь для развития сотрудничества государства с религиозными организациями«. Но в рамках действующего законодательства все мы можем заниматься социальной работой, что является наиболее плодотворной гранью государственно-конфессионального сотрудничества. Зачем же лишать возможности вносить свой вклад в дело общего социального благоустройства России целый ряд конфессий, который зачастую бывает не меньшим, а иногда и большим, чем вклад претендующих на традиционность».

Многие из представителей религиозных объединений, направляя письма и законопроект А. Чуева в аппарат Уполномоченного, просили провести его экспертизу и высказать мнение о его содержании. На заседании секции по защите свободы совести Экспертного совета при Уполномоченном законопроект был изучен, проанализирован и обсужден. В подготовленном заключении указывалось на противоречие данного законопроекта Конституции РФ, Федеральному Закону «О свободе совести и о религиозных объединениях», нормам и принципам международного права. Мнение Уполномоченного было доведено до сведения профильного Комитета Госдумы.

Хотя законопроект депутата А. Чуева так и не был вынесен на обсуждение Комитета и дальнейшего движения не получил, но, тем не менее, эта идея не забыта и постоянно обсуждается, как на страницах печати, так и с экранов телевизоров. Еще одной инициативой в этом направлении можно считать совместный законопроект депутата С. Глазьева и А. Чуева «О социальном партнерстве государства и традиционных религиозных организаций». Основными задачами такого проекта названы совместное использование, охрана и восстановление культовых объектов, развитие благотворительной деятельности, участие религиозных организаций в воспитательной работе в местах лишения свободы и др. Однако этот законопроект, как и предшествовавший ему, подразумевает законодательное закрепление термина «традиционная религиозная организация».

Отсутствие проработанной законодательной базы и механизмов реализации правовых норм, а также неисполнение уже существующих норм, — это далеко не единственное препятствие на пути к достижению взаимопонимания и плодотворного сотрудничества между государством и религиозными объединениями. Иногда причиной конфликта становится личное отношение должностного лица к той или иной конфессии. В основном это происходит из-за недостаточности знаний в области религиоведения и нежелания обратиться к объективным научным источникам.

В условиях, когда имеющаяся правовая база российского законодательства о свободе совести не используется должным образом представителями органов власти в интересах граждан и религиозных организаций, важным направлением деятельности Уполномоченного становится правовое просвещение среди государственных служащих.

По инициативе Уполномоченного в 2003 г. было проведено три межрегиональных научно-практических семинара в Красноярске, Владивостоке и Волгограде. В них приняло участие более 300 человек, представлявшие все заинтересованные в обеспечении права на свободу совести стороны — государственные чиновники, муниципальные служащие, правозащитники, сотрудники территориальных органов юстиции и правоохранительных органов, религиоведы, журналисты, религиозные деятели. В ходе пленарных заседаний, секций и «круглых столов» были обсуждены актуальные вопросы государственной (общефедеральной и региональной) политики в сфере свободы совести и защиты законных интересов религиозных объединений.

Очевидно, что нормативное закрепление в государственных актах принципов свободы совести и светского государства само по себе не является гарантией их реального воплощения и соблюдения. От государства требуется ежедневное и ежечасное обеспечение прав и свобод граждан в реальной жизни, более того — это его обязанность, вытекающая из Конституции (ст. ст. 2, 18).

Для государства задача состоит сегодня в продолжение той конструктивной линии, что наметилась в последние годы и привела к существенным положительным изменениям в осуществлении свободы совести и вероисповедания. Права граждан и религиозных объединений становятся реальностью.

Религиозные объединения, со своей стороны, должны уважать и соблюдать правовые нормы, обеспечивающие их равенство между собой и перед лицом государства. В России столетиями сосуществовали различные религии, народы и культуры. Именно из этого многообразия и складывалась российская цивилизация. Важным фактором, как для ее сохранения, так и для поступательного развития гражданского общества с высоким уровнем обеспечения прав человека, является стабильность межнациональных и межрелигиозных отношений, искоренение фактов необоснованных ограничений прав на свободу совести и законных прав религиозных объединений.