**Роль права в гармонизации государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений**

Залужный А.Г. (г. Москва)

Предваряя правовой анализ обсуждаемых сегодня проблем хотелось бы отметить, что любые попытки распространения идей и взглядов, подрывающих доверие и уважение к определенному вероисповеданию, а также вызывающих неприязнь и другие отрицательные чувства по отношению к образу жизни, религиозным обрядам, посягают на честь и достоинство граждан, их конституционные права и свободы, которые должны защищаться всеми членами общества, вне зависимости от их отношения к религии. Поэтому одним из путей предотвращения конфликтов на религиозной почве является гармонизация государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений силами государства, широкой общественности и самих религиозных организаций.

Так, участниками круглого стола «Роль религиозных объединений в миротворческой деятельности, укреплении межрелигиозного согласия и дружбы народов», состоявшегося 16 мая 2002 г. в рамках II Межконфессиональной выставки «С верой, надеждой, любовью в третье тысячелетие» (г. Москва), был высказан ряд идей, призванных способствовать повышению духовного потенциала общества, укреплению взаимопонимания между конфессиями, их стремления к расширению сотрудничества.

В частности, в итоговом документе круглого стола, принятом его участниками — представителями Русской православной церкви, Духовного управления мусульман Европейской части России, Координационного Совета мусульман Cеверного Кавказа, Объединения традиционных буддийских общин Москвы, Конгресса еврейских религиозных организаций и объединений в России, Российского Союза евангельских христиан-баптистов, Союза христиан веры евангельской-пятидесятников в России, Западно-Российского Союза церкви христиан-адвентистов седьмого дня, Евангелическо-лютеранской церкви, общественных организаций и научных учреждений столицы и регионов России, было заявлено следующее: «Современная Россия представляет собой уникальную исторически сформировавшуюся общность народов, составляющих единое федеративное государство, объединенных общими культурными и моральными ценностями, высокой духовностью и взаимопониманием между религиями и конфессиями. Опыт вековой дружбы народов России, взаимоуважительное сосуществование, и взаимодействие в ней последователей христианства, ислама, буддизма, иудаизма и других религий — это важное историческое достояние, которое следует всемерно поддерживать и развивать"1.

Российская Федерация — светское государство, однако отделение религиозных объединений от государства в соответствии с Законом не влечет за собой ограничений прав членов указанных объединений участвовать наравне с другими гражданами в управлении делами государства. Соответственно, сами религиозные организации относятся к закону как универсальному регулятору отношений в современном обществе в целом; государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, в частности.

Так, согласно социальной концепции Русской православной церкви признается роль законодательства в обеспечении правопорядка путем правовой регламентации поведения людей и принятия соответствующих санкций к нарушителям действующих законов. Более того, позиция Церкви состоит в том, что ни одно человеческое общество без права существовать не может, а действующая правовая система никогда бесследно не исчезает: ее всегда заменит новая система права2.

В свою очередь, «Основные положения социальной программы российских мусульман», признают государство с принятыми его органами законами главным инструментом для «обеспечения основных прав и свобод всех своих граждан"3.

Таким образом, остается высоким доверие религиозных организаций к органам, ответственным за совершенствование нормативной базы государственно-конфессиональных отношений и это вселяет уверенность в том, что правовой путь разрешения конфликтов, возникающих в сферах государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, одинаково приемлем и для государственных органов, и для религиозных организаций.

Представляется целесообразным заметить, что противоречия в сфере отношений государства как с религиозными организациями в целом, так и с отдельными гражданами из числа верующих, характерны не только для России или стран СНГ. Условия для них существуют также и в Западной Европе, и в США. Говоря о проблемах системы дифференциации уровней правовых статусов религиозных организаций в Италии (принцип построения отношений государства с конфессиями), профессор права Миланского университета Сильвио Феррари, в частности, отмечает, что эта система дает слишком много полномочий общественным властям для решения вопроса о том, к какому правовому статусу следует отнести группу по Итальянскому закону. Религиозные общины не имеют неотъемлемого права заключать соглашение с правительством; правительство же имеет дискреционную власть определять, будет ли оно вступать в соглашение с данной религиозной группой. Нет никакого барьера для защиты от правительства, не должным образом использующего свою дискреционную власть для оказания предпочтения деноминациям по политическим соображениям4.

А профессор права из США Коул Дьюрем вполне обоснованно считает, что религиозная свобода, что бы она ни санкционировала, не может разрешать верующим нарушать закон. Причина обеспокоенности здесь в том, что в противном случае каждая религиозная община (на самом деле, возможно, каждый верующий) стала бы законом для себя5.

И это справедливо для общества с развитыми демократическими институтами. Так, законодательство Российской Федерации о свободе совести и о религиозных объединениях ограничивает право человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается.

Однако противоречия в части его применения тем не менее существуют даже на федеральном уровне. Более того, наряду с объективно существующими противоречиями между правовыми и религиозными нормами, возможность разрешения которых детально изучается соответствующими правовыми институтами государства, свою лепту в искусственное создание новых противоречий нередко вносят, как показывает практика, законодательные органы субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ регулирование прав и свобод человека отнесено исключительно к ведению Федерации. К таким правам и свободам согласно ст. 28 Конституции относится и свобода совести, определяемая как право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения. Поэтому законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации право граждан на свободу совести, вероисповедания и на религиозное объединение может быть ограничено только в той мере, в какой это предусмотрено Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

К компетенции субъектов Федерации отнесено совместное с Федерацией издание нормативных актов о защите прав и свобод граждан, а также об обеспечении законной деятельности религиозных объединений на территории региона. Причем эти акты не должны противоречить федеральным законам. Тем не менее, в некоторых субъектах Федерации до сегодняшнего дня еще действуют законы и другие нормативные акты о свободе совести и о религиозных объединениях, не приведенные в соответствие с общероссийским законодательством и по целому ряду позиций ущемляющие права верующих многих конфессий, ограничивающие религиозную свободу, провоцирующие появление новых конфликтов в сфере государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений.

Нередко целью региональных законов была дискриминация иностранных «субъектов миссионерской деятельности», однако одновременно нарушались и права российских граждан с причислением к «иностранцам» собственных верующих. Эти меры полностью противоречили ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, допускающей исключения из принципа равенства прав и свобод российских и иностранных граждан и лиц без гражданства только на основании Федерального закона или международного договора. Такое положение не могло не вызывать искусственных противоречий правового характера и стало одной из причин проведения в последние годы большой работы по приведению законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Изучение реестра нормативных правовых актов субъектов РФ, показало, что только в 13 субъектах Российской Федерации приняты и действуют законы (другие нормативные акты не изучались), регулирующие вопросы защиты прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений.

Все эти законы, кроме дополнительно принятого Республикой Дагестан закона «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан», в разное время приводились в соответствие с федеральным законодательством. Однако, как представляется, сделано это было во многом формально. В одних субъектах собственные законы после принятия Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» были признаны утратившими силу без принятия других законов (например, в Хабаровском крае, Орловской области и др.); в других — под давлением федеральных структур из региональных законов были исключены статьи, прямо противоречащие законодательству РФ, но без учета всех требований нового Федерального закона. А в Республике Дагестан после внесенных 10.05.2001 изменений, преамбула закона «О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях« содержит прямо противоречащее Конституции РФ и Федеральному закону »О свободе совести и о религиозных объединениях« положение о том, что настоящий закон «обеспечивает равенство всех традиционных религиозных конфессий».

При этом абсолютным большинством законодательных органов субъектов Российской Федерации не было учтено, что в соответствии со статьей 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. А структура органов местного самоуправления (ст. 131) определяется населением самостоятельно.

Механизм их реализации также заложен в федеральном законодательстве. В частности, Закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (ст. 54; 65 и 76) возлагает на поселковые, сельские, районные и городские администрации обязанность по обеспечению на соответствующих территориях охраны прав и свобод граждан, а районные и городские администрации, кроме этого, руководят (ст. 65 и 74) соответствующими органами внутренних дел и содействуют органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе.

Согласно Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 6) осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля определяются соответственно, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 8 данного Закона муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

А согласно ст. 4 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

То есть, федеральным законодательством не только урегулированы в соответствии с Конституцией РФ и общепризнанными международными правовыми актами вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, но и подробно регламентирован правовой механизм защиты прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания, как в субъектах РФ, так и в муниципальных образованиях.

В то же время из всех изученных законов субъектов РФ о свободе совести и о религиозных объединениях только закон Волгоградской области «О защите прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания на территории Волгоградской области» (ст. 2) и закон Тюменской области «О деятельности религиозных объединений в Тюменской области» (ст. 2) наделяют органы местного самоуправления соответствующих субъектов правом образовывать органы по связям с религиозными объединениями, т.е. полноценно исполнять возложенные на них федеральным законодательством отдельные государственные полномочия по защите прав граждан на свободу совести.

Представляется, что без решения данного вопроса органы местного самоуправления не смогут полноценно выполнять возложенную на них федеральным законодательством обязанность по обеспечению на соответствующих территориях охраны прав и свобод граждан, а районные и городские администрации, кроме этого, не смогут оказывать эффективное содействие органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе.

В то же время обеспокоенность руководителей органов власти на местах возможностью проникновения носителей религиозных взглядов, провоцирующих экстремистскую деятельность, вполне понятна, ибо, к примеру, многим мусульманским странам сегодня присуща регламентация социальной жизни не правовыми средствами, а религиозными предписаниями. Например, такие государства, как Оман, Ливия, Саудовская Аравия обходятся без конституции. Ее роль выполняет Коран. Во многих исламских государствах, имеющих Основной закон, высшая юридическая сила признается, тем не менее, за Священной книгой, а шариат становится главным источником законодательства. Монархи и президенты этих стран, обладающие значительной властью (к тому же в силу традиций и религии гораздо большей, чем по тексту писаного закона)6, своими актами могут вносить изменения в конституцию. Подобная практика оборачивается нестабильностью конституционного права и деформацией правовой системы в целом.

В качестве примера экстремизма на политической и религиозной почве показательна ситуация, сложившаяся в начале 90-х годов в Чеченской республике, где вплоть до 1999 года предпринимались попытки построить исламское государство. Здесь возродились основанные на шариате внеправовые, внесудебные экзекуционные формы разбирательства, обычаи «священной войны» — джихада; а произвольное трактовка лидерами непризнанной Ичкерии законов шариата фактически вело к тому, чтобы отбросить целый народ в правовом отношении на несколько столетий назад.

Таким образом, исходя из особенностей противоречий в сфере государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений в самом общем плане, следует сказать, что эти противоречия всегда были, есть и, по всей вероятности, будут. Нельзя заставить людей во всех случаях своей жизни одинаково поступать и мыслить. Ввиду этого в действительности нельзя представить ситуацию, когда противоречия полностью исчезнут. Представление о согласии, исключающем всякие отклонения от принятых образцов, есть рецидив тоталитарного мышления, в соответствии с которым общество должно обладать «морально-политическим единством», а его члены должны мыслить и действовать одинаково во всех без исключения случаях.

Поэтому задача заключается не в том, чтобы полностью исключить вышеназванные противоречия из жизни общества, а обеспечить их разрешение таким образом, чтобы это отвечало законным интересам соответствующих субъектов права, соответственно, отказ от поиска вариантов согласия фактически означает лишение этих «субъектов» принадлежащих им прав. В процессе становления демократии в обществе постепенно формируется взаимопонимание относительно социально-экономического и политико-правового устройства, признающего незыблемость прав, свобод, достоинства личности и обеспечивающего гарантии свободы, самостоятельности и собственности граждан и их объединений. Тем не менее, даже испытанная годами странами Запада система не позволяет полностью исключить из жизни общества противоречия в сфере государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, в том числе конфликты на религиозной почве, поэтому первостепенную роль в их преодолении играет инструментальная роль права. По мнению профессора В.В. Лазарева, оценивать конфликты однозначно и тем более рисовать их одной черной краской нельзя, ибо конфликты существуют в форме различий, в форме противоположности, наконец, в форме антагонизма и они отнюдь не одинаковы. А право даже может создавать предпосылки для их возникновения. И если конфликт порожден различиями, вытекающими из плюрализма мнений (суждений) и их дальнейшего развития, то в этом проявляется позитивная роль права. Однако с учетом дальнейшего перерастания конфликтов в борьбу, роль права, очевидно, состоит в том, чтобы «терпимо относиться к конфликтам, которые вытекают из противоречий, навеянных противоположностью, и предупреждать и пресекать конфликты, которые вызваны антагонизмом"7. Очень важный вопрос — как обеспечить законность при разрешении противоречий, чтобы в ходе их преодоления не возникли другие, еще более серьезные противоречия. И здесь основным приоритетом видится строгое соблюдение положений Конституции. Когда речь идет о религиозно-правовых противоречиях и спорах, все они должны обсуждаться и решаться на основе права. Если одной из сторон нарушается право, это вполне может вызвать ответные правонарушения и конфликтная ситуация неизбежно запутывается или нередко приводит к применению силовых методов, а это, конечно, недопустимо.

Современной юридической наукой разработаны общие принципы разрешения правовых конфликтов, что, как представляется, применимо и к конфликтам в сфере государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений. Их составляют, во-первых, консенсус в правовой сфере; во-вторых, институты и процедуры разрешения конфликтов, к которым, в свою очередь, относятся:

Разделение властей и согласительные процедуры

Парламентские процедуры

Конституционное правосудие

Гармонизация правовых актов

Гражданское судопроизводство

Арбитражный процесс

Уголовное судопроизводство

Международно-правовые процедуры

Неформальные процедуры8.

Таким образом, одной из самых сложных задач при разрешении межконфессиальных противоречий и противоречий в сфере государственно-конфессиональных отношений представляется своевременное вычленение их юридической составляющей, для чего науке еще предстоит разработка соответствующей системы категорий, понятий и предпосылок. При этом придание правовой формы столкновению противоположных интересов должно быть одной из целей практического разрешения назревающего конфликта, хотя вычленить юридическую составляющую из противоречий в такой сфере совсем не просто. Когда удается посадить за стол переговоров людей, чтобы они решили межконфессиональные проблемы в юридической плоскости, мы можем предполагать, что самое страшное позади, так как они начинают составлять юридически значимые документы и применять в разговоре юридически значимые термины. Это очень обнадеживающий признак, он свидетельствует о завершающей стадии конфликта. Правда, всегда существует возможность (и в этом плане обнаруживается практическое значение различения права и закона), возникновения и стимулирования многих противоречий религиозно-правового характера неправовым законодательством или отдельными его нормами.

Необходимо исходить из того, что противоречия — болезненная, хотя и естественная форма существования человеческого общества. И задача права (может быть самая главная) — ограничить негативные проявления разного рода разногласий и споров, создать систему процессуальных гарантий для разрешения противоречий в правовой форме.