

В. И. Ковалевский

Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Новосибирской области
(Новосибирск, Россия)

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ СВОБОДЫ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

Принята к публикации 20.12.2018

В статье анализируются тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения конституционной свободы вероисповедания на примере деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества Сибирского федерального округа. Подробно анализируются деятельность органов юстиции, установленные административные процедуры, динамика создания и деятельности религиозных организаций в округе; практика проведения государственной религиоведческой экспертизы и соответствующий нормативный материал, вопросы противодействия экстремистской деятельности.

Актуальность темы исследования определена динамичным развитием отечественного законодательства в рассматриваемой сфере и необходимостью научного осмысления практики реализации конституционной свободы вероисповедания за двадцатипятилетний период действия Конституции Российской Федерации. По результатам анализа материала сделан вывод о гарантированности конституционной свободы вероисповедания в Российской Федерации.

Ключевые слова: религия, религиозные организации, свобода вероисповедания, религиозная группа, свобода совести, религиоведческая экспертиза, экстремизм.

DOI: 10.32324/2412-8945-2018-4-10-14

Российской Конституции уже четверть века. Срок значительный не только в рамках жизни человека, но и в рамках жизни закона. Четверть века российское государство и его граждане живут в соответствии с принципами приоритета прав человека, верховенства закона, разделения властей, федерализма и другими положениями Основного закона. И четверть века не утихают споры относительно Конституции России, звучат диаметрально противоположные оценки, призывы к ее радикальному реформированию.

Несомненным остается одно: на протяжении 25 лет Конституция России, принятая 12 декабря 1993 г. на всенародном референдуме, обеспечивает сохранение российской государственности, единства страны, функционирование органов власти и развитие гражданского общества.

Пятая Конституция российского государства разрабатывалась в непростой для страны период (распад Советского Союза, смена идеологии, переход к рыночной экономике, так называемый «парад суверенитетов» и т. д.). Не было уверенности — сохранится ли вообще страна, не начнется ли неконтролируемое сползание к хаосу и распаду.

С. М. Шахрай в книге «Юристы и Революция: Pro et Contra» справедливо отмечает, что «разработанный в итоге политической дискуссии

проект конституции, да и еще получивший высшую санкцию — от народа — одобрение на референдуме, стал основой для формирования нового общественного согласия, юридическим инструментом консолидации общества и планом будущего для России» [6, с. 15].

Среди наиболее часто встречающихся упреков в адрес Основного закона выделяется довольно распространенное мнение о фиктивном характере Конституции в целом либо значительного числа ее положений.

Не рассматривая в рамках данной статьи ситуацию с реализацией экономических прав (отметим лишь, что конституция ни в одном государстве мира не является «волшебной книгой», запись в которой способна изменить экономические тенденции, внешние ограничения и санкционную политику других стран), рассмотрим одну из свобод, гарантированных Конституцией, в разрезе практической деятельности территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации на территории Сибирского федерального округа.

Статья 28 Конституции России гарантирует свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Данные положения Конституции России в полной мере соответствуют ст. 18 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов.

Аналогичные положения закреплены в ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и других международных документах.

В сложный, переломный период развития современного мира появляются новые религии и идеологии. Поэтому крайне важно, по словам П. В. Крашенинникова, что «выдержана позиция Конституции к конфессиональным вопросам. Человек неизбежно будет искать своих личных путей спасения, находя ответы в христианстве, исламе, буддизме, иудаизме, в тех религиях спасения, которые еще только придут в мир. Или искать своего пути в мире, где нет Бога. Но сам искать — это принципиально» [3, с. 233].

Как отмечают ученые-конституционалисты, «свободу вероисповедания можно понимать и как конституционное обеспечение свободной деятельности всех религиозных объединений. При этом, разумеется, следует учитывать, что речь идет о гарантиях свободной деятельности тех религиозных объединений, которые образованы и действуют в соответствии с законодательством Российской Федерации» [5, с. 230].

Статья 28 Конституции России «посвящена только правам человека в области религии, что же касается правового положения самих религиозных объединений, их равенства перед законом, то основанием этого служит ст. 14 Конституции» [1, с. 235].

Механизм реализации конституционной свободы установлен Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее — Федеральный закон № 125-ФЗ). Федеральный закон № 125-ФЗ вслед за Конституцией России подчеркивает светский характер российского государства, равенство религиозных объединений перед законом и их отделение от государства.

Для реализации конституционной свободы граждане и иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации, добровольно объединяются в целях совместного исповедания и распространения веры. Религиозному объединению свойственны признаки вероисповедания: совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Законом закреплено две формы религиозного объединения: религиозная группа и религиозная организация.

В компетенцию территориальных органов Минюста России входит: принятие решений о государственной регистрации местных религиозных организаций, централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории одного субъекта Российской Федерации, религиозных учреждений и организаций, образованных указанными централизованными религиозными организациями; контроль за соблюдением религиозными организациями своих уставов относительно целей и порядка их деятельности; проведение государственной религиоведческой экспертизы; ведение реестра названных религиозных организаций и другие полномочия.

Итак, исходя из приведенных положений конституционных норм и принятых в их развитие нормативных актов, можно сделать вывод об урегулированности общественных отношений, связанных с реализацией конституционной свободы, наличии определенного законом механизма для ее осуществления.

Следующий вопрос, на который необходимо получить ответ в ходе исследования: а работает ли установленный механизм на практике?

Как свидетельствуют исторические факты, так называемая «сталинская» конституция закрепляла широкий перечень личных прав граждан, однако на практике господствовало полное пренебрежение правами и свободами отдельного человека.

С использованием данных официальной статистики Минюста России попробуем ответить на следующие вопросы: действуют ли фактически на территории Сибирского федерального округа религиозные группы и организации, какие вероисповедания они представляют (т. е. не ограничены ли граждане в выборе той или иной религии), нет ли чрезмерных административных барьеров, затрудняющих создание и деятельность религиозных объединений?

По состоянию на 1 января 2018 г. на территории Сибирского федерального округа зарегистрированы и действуют 2 736 религиозных организаций. Названные организации представлены во всех регионах округа. Их наибольшее число функционирует в Алтайском крае (377), Иркутской области (349), Кемеровской области (343), Красноярском крае (332), Омской области (300).

В округе представлено 32 вероисповедания. Больше половины этих организаций входят в структуру Русской православной церкви (1 547). Вместе с тем широко представлены и религиозные организации, исповедующие ислам, буддизм, иудаизм, шаманизм, сознание Кришны, веру Бахаи, организации старообрядцев, римско-католической церкви, многочисленные протестантские деноминации и др.

Еще большее разнообразие можно наблюдать на уровне религиозных групп. Только на территории Новосибирской области действует 44 религиозные группы. Некоторые из них исповедуют довольно экзотические для нашей страны

верования (например, существуют группы, представляющие пастафарианство — веру в летающего макаронного монстра).

Напомним, что Федеральным законом № 125-ФЗ (п. 1 ст. 7) под религиозной группой понимается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. О начале своей деятельности религиозная группа в письменной форме уведомляет территориальный орган Минюста России, который ведет учет религиозных групп, однако не наделен в отношении них какими-либо контрольными либо надзорными полномочиями.

Таким образом, вмешательство государства в деятельность религиозных групп, действующих без образования юридического лица, минимально и позволяет гражданам, а также иным лицам, на законных основаниях проживающих на территории России, реализовать конституционное право на свободу вероисповедания.

Здесь стоит отметить, что конституционное понимание свободы вероисповедания в целом базируется на либеральных взглядах. Согласно формулировке одного из наиболее значительных идеологов либерализма Б. Констана, «свобода означает право объединяться с другими индивидами либо для защиты общих интересов, либо для отправления богослужения по тому обряду, который они сами себе выберут» [цит. по: 4, с. 422].

Вместе с тем государственная регистрация объединения граждан в качестве религиозной организации предполагает наделение организации особым правовым статусом, возможностью использовать предусмотренные законом специальные и исключительные права, применять льготный режим налогообложения.

Проследим динамику создания и деятельности религиозных организаций за последние три года. Так, в 2015 г. на территории Сибирского федерального округа действовали 2 615 религиозных организаций, в 2016 г. — 2 715 таких организаций, в 2017 г. — 2 736. Таким образом, наблюдается некоторый рост числа религиозных организаций на территории округа.

Анализируя деятельность по контролю за религиозными организациями, следует отметить, что за весь 2017 г. территориальными органами Минюста России направлено в суды Сибирского федерального округа только 2 заявления о ликвидации религиозной организации, что составляет 0,07 %. В 2015 г. данный показатель составлял 13 заявлений, в 2016 г. — 6 заявлений. Приведенные показатели свидетельствуют об отсутствии излишнего административного давления на религиозные организации со стороны органов власти.

Вместе с тем в соответствии с п. 4 ст. 6 Федерального закона № 125-ФЗ на территории Российской Федерации запрещается создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат закону. Данное по-

ложение в полной мере соответствует общепризнанным нормам и принципам международного права. Так, например, ч. 3 ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах предусмотрены ограничения свободы вероисповедания в случаях, установленных законом и необходимых для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

В Российской Федерации в случае осуществления религиозным объединением экстремистской деятельности оно может быть ликвидировано, а его деятельность может быть запрещена по решению суда на основании заявления органов прокуратуры или Минюста России, его территориальных органов.

Меры, направленные на противодействие экстремизму, принимаются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Данные положения законодательства, в частности Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», приняты в развитие положений ч. 2 ст. 29 Конституции России, согласно которой не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 17 Конституции России осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

В этой связи интересным представляется также рассмотрение вопроса о проведении государственной религиозно-экспертной экспертизы. Данный институт установлен Федеральным законом № 125-ФЗ (п. 8 ст. 11).

Минюсту России, как уполномоченному федеральному органу исполнительной власти, предоставлены полномочия по установлению порядка проведения государственной религиозно-экспертной экспертизы. Приказом Минюста России от 18 февраля 2009 г. № 53 утвержден порядок проведения экспертизы и положение об Экспертном совете.

Экспертные советы создаются при территориальном органе Минюста России и состоят из квалифицированных специалистов в области государственно-конфессиональных отношений, религиоведов, научных работников. В составе Совета, как правило, от семи до девяти членов.

В Новосибирской области в состав Экспертного совета вошли: доктор исторических наук, профессор, три кандидата исторических наук, доктор политических наук, кандидат философских наук, кандидат культурологии, практические работники, осуществляющие взаимодействие с религиозными организациями. Анализ состава Экспертного совета позволяет сделать вывод

о высоком профессиональном, научном уровне подготовки его членов.

Важно подчеркнуть, что члены Совета независимы и решения по поставленным вопросам принимают самостоятельно, руководствуясь своими специальными научными знаниями и опытом. Сотрудники Минюста России не выступают на заседаниях Совета, не голосуют при принятии решений, не вмешиваются в процесс экспертизы. Заключение экспертных советов размещаются территориальными управлениями Минюста России на официальных сайтах в сети Интернет и являются общедоступными.

Всего на территории России в 2015 г. проведено 9 экспертиз, в 2016 г. — 25, в 2017 г. — 43 экспертизы.

Увеличение количества проведенных экспертиз вызвано отменой Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О свободе совести и о религиозных объединениях”» правила подтверждения существования религиозной группы на протяжении не менее 15 лет. Названным Федеральным законом устранено препятствие к получению религиозными объединениями, не имеющими собственных централизованных структур, статуса юридического лица.

Задачами государственной религиозно-экспертной экспертизы являются:

— определение религиозного характера организации на основании учредительных документов, сведений об основах ее вероучения и соответствующей ему практики;

— проверка и оценка достоверности сведений, содержащихся в представленных религиозной организацией документах, относительно основ ее вероучения;

— проверка соответствия заявленных при государственной регистрации форм и методов деятельности религиозной организации формам и методам ее фактической деятельности.

Решение Экспертного совета принимается путем открытого голосования простым большинством голосов присутствующих на заседании его членов.

При анализе экспертных заключений религиозно-экспертных экспертиз установлено, что только 26 % из них приняты не в пользу объединений граждан, деятельность которых являлась предметом рассмотрения.

Заключение религиозно-экспертной экспертизы учитывается при принятии территориальным управлением Минюста России соответствующего решения. Данное решение может быть обжаловано в судебном порядке.

На текущий момент случаи обжалования таких решений в суде носили единичный характер, и суды признавали решения территориальных управлений законными и обоснованными.

При этом следует отметить, что отрицательное решение Экспертного совета и отказ в государственной регистрации не препятствуют по-

вторной подаче документов на регистрацию после устранения недостатков.

Таким образом, законодательством установлен прозрачный и понятный механизм проведения религиозно-экспертной экспертизы, который реализуется независимым профессиональным экспертным органом.

Вместе с тем, как верно отмечает ряд исследователей, актуальным остается вопрос методологии проведения религиозно-экспертных экспертиз: «Основная сложность, как нам представляется, коренится в не вполне определенном статусе научного религиоведения, которое одними исследователями понимается как междисциплинарный комплекс, другими же — как самостоятельная отдельная научная дисциплина, соответственно, на различном концептуальном фундаменте решается вопрос научной методологии религиоведческого исследования», и далее «...в современном религиоведении мы наблюдаем своего рода кризис методов» [2].

Представляется, что необходимы дальнейшие глубокие научные исследования и разработка методологии проведения религиозно-экспертной экспертизы.

Подводя итог, можно отметить, что законодательство Российской Федерации, принимаемое в развитие положений ст. 28 Конституции Российской Федерации, развивается динамично, с одной стороны, обеспечивая защиту граждан и общества от проявлений экстремизма, с другой — создавая необходимые гарантии для реализации свободы вероисповедания, деятельности широкого круга разнообразных религиозных организаций и групп, духовной жизни граждан России.

Список литературы

1. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. 6-е изд. М. : Норма, 2007. 784 с.
2. *Воронцов А. В., Прилуцкий А. М.* Методологические проблемы религиозно-экспертной // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 4. С. 13—18.
3. *Дубичев В. Р.* Родительный и дательный. Беседы с Павлом Крашенинниковым. М. : Статут, 2017. 240 с.
4. *История политических и правовых учений* : учеб. / под ред. О. Э. Лейста. М. : Зерцало, 1999. 688 с.
5. *Конституция Российской Федерации*: Научно-практический комментарий / под ред. Б. Н. Топорнина. М. : Юристъ, 1997. 716 с.
6. *Юристы и Революция: Pro et Contra* / авт. и сост. С. М. Шахрай, К. П. Краковский. М. : Кучково поле, 2017. 552 с.

V. I. Kovalevsky

ON SOME ASPECTS OF CONSTITUTIONAL FREEDOM OF RELIGION IMPLEMENTATION

The article analyzes the development tendencies of legislation of the Russian Federation in sphere of provision of constitutional freedom of religion on the example of activity of state authorities and civil society institutions of the Siberian Federal District. The activities of the judicial bodies, the established administrative procedures, the dynamics of establishment and activities of religious organizations in the area; carrying out the state religious examination and the corresponding normative material, the issues of counteraction to extremist activity are analyzed in detail.

The relevance of the study is determined by the dynamic development of domestic legislation in this area and the need for scientific understanding of the constitutional freedom of religion implementation over the twenty-five-year period of the Constitution of the Russian Federation being in force. The results of the material analyses conclude about the guarantees of constitutional freedom of religion in the Russian Federation.

Keywords: religion, religious organizations, freedom of religion, religious group, freedom of conscience, religious expertise, extremism.