УДК 3.34.340

Бишенова М.М.
канд. филос. наук, доцент,

Северо-Кавказский институт РАНХиГС

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Аннотация. Исследуются проблемы правового регулирования конфессиональных отношений в республиках Северо-Кавказского федерального округа, анализируются принятые в субъектах РФ законы и подзаконные акты, на предмет нарушения принципа равенства религиозных объединений перед законом.

Ключевые слова: защита прав и свобод человека, свобода совести и вероисповедания, религиозные объединения, конфессии, религиозная группа, религиозная община, экстремизм.

Bishenova M.M.
Candidate of Philosophical Sciences, Associate Professor,

The North – Caucasus branch of Russian Academy of National Economy and Public Administration

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RELIGIOUS RELATIONS IN THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT

Abstract. The problems of legal regulation of religious relations in the republics of the North Caucasus Federal District, are analyzed in the subjects of the Russian Federation adopted laws and regulations, for violations of the principle of equality of religious associations before the law.

Keywords: protection of human rights and freedoms, freedom of conscience and religion, religious organizations, denominations, religious group, religious community, extremism

Защита прав и свобод человека и гражданина начинается с их законодательного закрепления соответствующим органом государственной власти. В субъектах РФ законодательные органы субъектов РФ в соответствии со ст. 4 (п. 1) Закона об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ [1] являются постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта РФ. Законодательный орган субъекта РФ имеет высокий конституционно-правовой статус и тем самым широкий объем полномочий, в том числе в деятельности по защите прав и свобод человека. Реализация полномочий законодательного органа субъекта РФ это дополнительная юридическая гарантия защиты прав и свобод человека на региональном уровне.

Защита прав и свобод человека является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет законодательным органам субъектов РФ осуществлять собственное правовое регулирование (ч. 4 ст. 76 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Основные права и свободы были сформулированы в Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 и одним из естественных, неотъемлемых прав каждого человека Декларация относит свободу совести и вероисповедания.

Свобода совести и вероисповедания является важным компонентом общечеловеческих ценностей, основных демократических прав и свобод человека.

Правовые основания свободы совести и указания на ее границы содержат ряд международных правовых документов, среди которых следует выделить такие, как Всеобщая декларация

прав человека (1948 г.), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.).

Так в ст. 18 Всеобщей декларации прав человека говорится, что «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 порядков» [2].

Ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод закрепляет право каждого человека на свободу мысли, совести и религии. Документ ратифицирован Россией 20 февраля 1998 г.

Россия подтвердила свою приверженность, основным положениям и нормам международного права в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [3].

Конституция РФ закрепила в качестве правовой основы такие цивилизованные нормы, как свобода совести и вероисповедания (ст. 28) и провозгласила Россию светским государством (ст. 14). Часть 2 ст. 19 органично дополняет ст. 14 и ст. 28: «Государство гарантирует равенство прав и свобод гражданина независимо от отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств».

Принятие закона РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий» снял ограничения на культовую деятельность религиозных организаций, упростил процедуру их регистрации, снял запреты на социальную, производственно-хозяйственную и иную некультовую деятельность. Закон признал за религиозными организациями права юридического лица и право собственности, распространил нормы трудового законодательства, социального обеспечения и социального страхования граждан, работающих в религиозных организациях, включая служителей культа. В результате принятия этого закона воинствующий атеизм, как государственная идеология прекратила свое существование [4].

Однако вскоре зазвучали голоса представителей «традиционных» конфессий призывающие защитить Российское государство от духовной агрессии тоталитарных сект и иностранных миссионеров. В результате 26 сентября 1997 г. был принят Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях». В преамбуле закона говорится об особой роли православия в истории России, определяются уважаемые конфессии: «христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России»[5].

Закон также, определяет «возможность участия» «соответствующих религиозных организаций» в деятельности органов государственной власти. (п. 7, ст. 8), тем самым нарушается принцип светскости. В условиях России, где следование букве закона не является приоритетной при исполнении закона, возникает возможность произвольного толкования исполнительными органами государства основных принципов свободы совести и вероисповедания.

В целом многие пункты этого закона зачеркивают либеральные завоевания в сфере свободы совести, связанные с ее правовым регулированием. По мнению А.Б. Агапова, произошло «закрепление превентивных полномочий правоохранительных органов» [6].

Во многих субъектах РФ были приняты законы и подзаконные акты, нарушающие принцип равенства религиозных объединений перед законом.

Таким образом, государство, посредством этого закона определил свои конфессиональные предпочтения и ограничил деятельность «нетрадиционных» религиозных организаций. Наибольшее неприятие вызывают религиозные организации исламского толка. Властные группы применяют к ним более жесткие ограничения, чем к представителям христианских религий.

Заслуживает внимания ч. 2 ст. 55. где закреплено следующее: «В Российской Федерации не

должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» [7]. Реальное применение этой нормы напрямую зависит от развитости принципов соответствующих прав и свобод. Тем не менее, следует констатировать, что применительно к праву на свободу совести в РФ она не работает Законы в той или иной мере ущемляющие права и свободы личности, издаются как на федеральном, так и региональном уровнях. Речь в первую очередь идет о Федеральном законе (ФЗ) «О свободе совести и о религиозных объединениях» и его региональных аналогах, а также подзаконной базе данных Законов. Закон фактически закрепил религиозную дискриминацию и узаконил «возможность участия» «соответствующих религиозных организаций» в деятельности органов государственной власти (п. 7. ст. 8).

В условиях России нарушение принципа светскости в виде конфессиональных предпочтений власти вышеупомянутые конституционные формулировки изначально обречены на произвольное толкование со стороны структур государства, формируют правовое пространство, которое носит характер «специального» ограничительного законотворчества.

Научно-исследовательский центр регионального законодательства при Дагестанском государственном университете в рамках выполнения госконтракта №111024 «Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства» провел исследования теоретико-правовых проблем обеспечения единого правового пространства РФ. Одним из целей исследования было, определение соответствия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Конституции РФ, федеральному законодательству [8].

В данном исследовании нас интересовал вопрос обеспечения свободы совести и вероисповедания в республиках СКФО. Ниже мы приводим данные мониторинга законодательств субъектов СКФО по интересующему нас вопросу [8]:

Республика Дагестан – Постановление Правительства РД от 10.11.1999 №250 «О мерах по противодействию терроризму» противоречат ст. 71 и ч. 1 ст. 130 Конституции РФ;

Республика Ингушетия – Ст. 1 Закона РИ от 08.12.1998 № 18-РЗ «О регулировании некоторых вопросов религиозной и миссионерской деятельности в Республике Ингушетия» противоречит ст. Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а ст. 3 – ст. 11 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»;

Кабардино-Балкарская Республика – Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10.07.1999 № 27-РЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» противоречит пунктами 3 и 4 статьи 8, пункту 1 статьи 9 Федерального закона от 26.09.1997. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Статьей 1 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 01.06.2001 № 47-РЗ «О запрете экстремистской религиозной деятельности и административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности» предусмотрено понятие экстремистской деятельности, которое противоречит понятию, закрепленному в статье 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 01.06.2001 № 47-РЗ «О запрете экстремистской религиозной деятельности и административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности» содержит значительное число пробелов. В соответствии со ст. 6 Закона религиозная пропаганда, направленная на разрушение семьи и (или) разрыв родственных отношений влечет административную ответственность, однако не определен субъект данного правонарушения. В статье 15 Закона речь идет о пропаганде религиозного вероучения, представляющего угрозу общественной безопасности, правам и законным интересам граждан, однако не указано, какое именно религиозное вероучение.

Карачаево-Черкесская Республика – Нормы Конституции КЧР, посвященные регулированию прав и свобод человека и гражданина, дублируют Конституцию РФ.

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 13.05.2003 № 27-РЗ «О признании утратившим силу Закона Карачаево-Черкесской Республики «О противодействии политическому и религиозному экстремизму на территории Карачаево-Черкесской Республики» устранил противоречащий федеральному законодательству правовой акт, однако законодательная брешь в данной сфере правоотношений осталась открытой;

Чеченская республика – Нормы Конституции ЧР, посвященные регулированию прав и свобод человека и гражданина дублируют Конституцию РФ. Дублирование норм Конституции РФ в Конституции ЧР вполне допустимо, поскольку в 4.2 ст. 13 Конституции ЧР указано, что «учитывая особую политическую и правовую значимость положений Конституции Российской Федерации, относящихся к вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, они включены в Конституцию Чеченской Республики»;

Республика Северная – Осетия – Алания – Нормы Конституции РСОА, посвященные регулированию прав и свобод человека и гражданина, дублируют Конституцию РФ.

Таким образом, говорить о том, что существует единое правовое поле в обеспечении свободы совести и вероисповедания не приходится.

Наблюдаемые в конце XX и начале XXI века административно-правовые ограничения на Северном Кавказе с целью профилактики противоправной деятельности в сфере свободы совести со стороны религиозных объединений, нанесли большой урон гражданскому обществу.

Мы считаем, что обеспечение защиты отношений, возникающих при реализации права на свободу совести и вероисповедания является уголовно-правовой задачей. Преступные проявления должны пресекаться вне зависимости от того, какую религию они проповедуют, какими идеями прикрывают экстремистскую направленность своей деятельности. Однако карательными мерами религиозные идеи искоренить невозможно, для подтверждения данного тезиса можно привести множество примеров из истории религии.

Например, в КБР ислам подвергается наиболее тщательному надзору со стороны властных структур, которые объясняют свои действия опасностью проникновения экстремизма в ряды мусульман. В Кабардино-Балкарии действует свой закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (принят 23 июня 1999 г. Советом парламента Кабардино-Балкарской Республики). Статья 7 закона определяет, что «учредителями местной религиозной организации могут быть не менее пятидесяти совершеннолетних граждан Кабардино-Балкарской Республики (вместо 10 граждан – в Федеральном законе).

Х.Х. Езиев, сотрудник Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве КБР, объяснил, что суровые требования местного закона, в том числе 50 учредителей религиозной организации, «касаются в основном мусульман». «Пусть наберут 50 человек, потом идут к нам регистрироваться. Католиков мы все равно зарегистрируем, хоть у них общины по 20 человек». Как сообщил Х.Х. Езиев, из закона специально исключили понятие «религиозной группы», чтобы вся деятельность религиозной общины проходила на виду у государства [9].

Все приведенные выше меры не смогли предотвратить нападение экстремистов на Нальчик в октябре 2005 года.

К сожалению, мы наступаем на одни и те же «грабли». Крайне жесткий подход советского государства в отношении ислама, вызвав ответную реакцию, привела к тому, что в КБР в конце 70-х гг. большая часть населения стала отождествлять понятия «мусульманское» и «народное».

Государственная политика в отношении ислама должна быть нацелена на активное включение его позитивного духовно-нравственного и культурно-интеллектуального потенциала в процесс демократических преобразований в России, а также на придание его активности в политико-правовой сфере такой направленности, которая содействовала бы укреплению государственности и правовой системы России.

Ислам – не только религия, но и особая цивилизация и культура. В рамках этой культуры

сложилась своя система нравственно-духовных ценностей, сформировалось богатое идейное наследие и не последнее место в ней занимают политико-правовые концепции. Если к богословским постулатам ислама и чисто религиозным вопросам государство должно относиться нейтрально с учетом своего светского характера, то исламские представления о власти, праве, политике не могут быть безразличны для государства. Позитивные нравственные и интеллектуальные достижения исламской цивилизации должны стать неотъемлемой частью общероссийской культуры, вносить вклад в духовное обновление страны.

Идейное политико-правовое наследие ислама может и должно служить не экстремистам, а демократическим силам, работать не на дестабилизацию, а на консолидацию общества и государства. Как свидетельствуют история и опыт современного мусульманского мира, исходные начала ислама, его принципиальные подходы к проблемам власти, права, политики в значительной мере совместимы с европейской правовой культурой и общепризнанными мировыми стандартами. Отдельные положения шариата, на которые делают упор радикалы и экстремисты не отражают сути мусульманско-правовой культуры, ее основных целей и принципов, и они должны быть предметом дискуссии.

В результате необходимо превратить мусульманско-правовую теорию из орудия идейной мобилизации на борьбу с властью в союзника государства, направить острие ислама против экстремистов, глубже разобраться в причинах и движущих силах исламского радикализма, избрать наиболее эффективные формы и методы борьбы с ним, определить союзников и противников в этой борьбе.

Утопическая установка на религию как панацею, должна уступить место подлинно рациональному подходу, максимально свободному от предрассудков в отношении религии (неважно, с каким знаком) и максимально ответственному за результаты и последствия.

Курс на строительство демократического правового государства и гражданского общества несовместим с клерикализацией государственных институтов, законодательным закреплением жесткого контроля и неравенства по отношению к другим конфессиям [10].

Сакрализация власти в виде конфессиональных предпочтений государства, клерикализация государственных институтов происходит с целью абсолютизации и приватизации власти.

Сегодня как никогда необходимо научное осмысление процессов, происходящих в лоне религии, всего того, что они несут обществу и личности. Религия как уникальный духовный феномен и общественный институт всегда выполняла и продолжает выполнять в обществе определенные и весьма значимые социальные функции, определяющие духовную жизнь народа. Поэтому так важно сформировать нормальное взаимодействие государства и религиозных организаций, разработать эффективные меры, предотвращающие нарушение принципов свободы совести и вероисповедания должностными лицами госаппарата и работниками правоохранительных органов.

Решение этих вопросов требует создание реальных правовых гарантий, реализации конституционных принципов свободы совести и светского государства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Халигов В.Ф., Вошаратьян Н.К. Мир власти. М., 2005. С. 116. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (с послед, изм).
2. Религия и закон. М., 1996. С. 18.
3. Конституция РФ. М., 1995.
4. Бурьянов С.А. Правовые основания, сущностное содержание и гарантии свободы совести // Государство и право. 2001. № 2. С. 21-26.
5. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (принят ГД ФС РФ19.09.1997) «О свободе совести и религиозных объединениях» // Собрание законодательства РФ. 1997.

6. Агапов А.Б. Церковь и исполнительная власть // Государство и право. 1998. № 4.
7. Конституция РФ.
8. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства. Махачкала, 2011. С. 81-95.
9. Татьяна Титова. Кабардино-Балкария: регистрация продолжается. «Кестонская Служба Новостей». 3 ноября 2000.
10. Бурьянов С.А. Характер и пределы регулирования в сфере свободы совести в демократическом государстве. // Право и политика. 2000. № 5. С. 67.