

ДВА ЗАКОНА О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ

© 2015 г. Орест Владимирович Мартышин¹

Аннотация: дан сравнительный анализ российских законов 1990 и 1997 гг. о свободе совести и религиозных объединениях. Первый из них основан на принципах равноправия религиозных организаций и нейтральности государства. Второй устанавливает ограничения для новых религиозных объединений, привилегии для “традиционных религий” и свидетельствует о покровительстве государства последним.

Annotation: comparative study of the two Russian laws of 1990 and 1997 on freedom of conscience and religious associations. The first one is based on the principles of legal equality of religious associations and neutrality of state. The second establishes limitations of legal capacity for new religions associations, privileges for “traditional religions” and attests to state patronage of “traditional religions”.

Ключевые слова: свобода совести, равенство перед законом, государство, религиозное объединение, отделение религии от государства.

Key words: freedom of conscience, legal equality, state, religious association, separation of religion from state.

В развитии постсоветской государственности можно условно выделить два периода: первый отмечен увлечением общечеловеческими ценностями и “мировыми стандартами”, а второй – обращением к национальным традициям. Условность этой периодизации в том, что ни тот, ни другой принципы не господствовали безраздельно, но были лишь доминирующими и притом главным образом в идеологической сфере. Сосуществование двух подходов легко продемонстрировать на примере Конституции РФ 1993 г. В перечне прав и свобод граждан, в текстуальном воплощении идеалов демократии и законности составители этого документа стремились ни в чем не отстать от “цивилизованных государств” (модный в 90-е годы термин). А вот правовой статус главы государства – центральной фигуры политической системы вполне соответствовал традициям как царской, так и советской России.

Трудно установить хронологические рамки названных периодов. От соблазна простейшего решения – датировать их временем правления первого и второго президентов РФ – следует отказаться. По отмеченному выше критерию между ними нет четкого водораздела. Они теснейшим образом связаны. Первый период подготавливал второй, второй созрел в первом. Различия между ними вызваны индивидуальными особенностями главных действующих лиц и изменившимися обстоятельствами. Вполне оправдан дифференцированный подход к определению границ двух периодов применительно к разным сферам госу-

дарственной жизни – экономической, политической, культурной и т.п. В каждой из них смена двух периодов прослеживается, но наступает не одновременно.

В области государственно-конфессиональных отношений удобными вехами для разграничения служат два крупных законодательных акта – Закон РСФСР “О свободе вероисповеданий” от 25 октября 1990 г. и пришедший ему на смену Федеральный закон “О свободе совести и о религиозных объединениях” от 26 сентября 1997 г. Оба относятся к первому президентству, в рамках которого и произошла корректировка курса. Но наметившиеся тогда тенденции набирали и продолжают набирать силу в периоды второго и последующих президентств.

Одно только сопоставление текстов двух актов обнаруживает существенные сдвиги в конфессиональной политике Российской Федерации.

* * *

Закон 1990 г. был принят в не существующем ныне государстве РСФСР, т.е. еще при советской власти на последнем ее этапе, который получил название перестройки. Ему предшествовал союзный Закон о свободе совести и о религиозных организациях, принятый Съездом народных депутатов СССР 1 октября 1990 г. То время ознаменовалось соперничеством, политической борьбой между М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным. Горбачев сохранял лидерство в Союзе, опорной базой Ельцина служили Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, где он располагал не очень устойчивым большинством. “Общечелове-

¹ Профессор кафедры теории государства и права МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук.

ческие ценности” и вытекающие из них “мировые стандарты” служили важной частью идейно-политической платформы перестройки, начатой Горбачевым. Ельцин идеи перестройки не оспаривал и рассматривался его приверженцами как более последовательный (радикальный) сторонник демократических преобразований.

Оба Закона отражали совершившийся поворот в государственно-конфессиональных отношениях на последнем этапе советской власти. Религиозные организации и движения, и в первую очередь Русская Православная Церковь, освобождались от опеки государства, избавлялись от ограничений, введенных Постановлением ВЦИК и СНК СССР “О религиозных объединениях” от 8 апреля 1929 г., которое свело всю их деятельность исключительно к удовлетворению культовых потребностей. У них появилась возможность пропаганды, религиозного обучения, участия в общественной жизни. В 1988 г. 1000-летие Крещения Руси отмечалось как важное национальное событие. Религиозная жизнь приобрела размах, активность и разнообразие. Возрождались течения, преследовавшиеся и фактически запрещенные при советской власти, как, впрочем, и при царизме.

Закон РСФСР, принятый через 25 дней после союзного Закона, не вносит принципиальных изменений в регулирование отношений, связанных с религией. В некоторых деталях он может рассматриваться как определенный шаг вперед в обеспечении свободы совести, как усовершенствование и уточнение союзного документа, в других – союзный Закон более точен и убедителен.

Знаменательна преамбула, отсутствующая в союзном Законе и прямо отсылающая к “мировым стандартам”: “Настоящий закон исходит из содержащегося в международных соглашениях и пактах положения о том, что свобода иметь религиозные или атеистические убеждения и осуществлять соответствующие этому действия подлежит лишь ограничениям, установленным законом, и необходимым для обеспечения прав и свобод других лиц”. Впрочем, и в союзном Законе (ч. 4 ст. 3) упоминалось о “международных обязательствах СССР”. А вот основания ограничения свободы совести там сформулированы шире и включают наряду с охраной прав и свобод других граждан, поставленной на последнее место, и охрану общественной безопасности и порядка, а также жизни, здоровья и морали других граждан. Это определение ближе к общему принципу ограничения прав и свобод граждан, сформулированному в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ 1993 г.

В содержание свободы совести (ч. 1 ст. 3 Закона СССР), или, по не столь точному определению Закона РСФСР (ст. 3), свободы вероисповеданий, наряду с правом свободно выбирать, иметь и распространять любые религиозные или атеистические убеждения внесено и право “действовать в соответствии со своими убеждениями при условии соблюдения законов государства”.

Оба текста провозглашают равенство религий. В Законе СССР этот принцип прописан двояко: применительно к гражданам (ст. 4 запрещает “какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав и установление каких-либо преимуществ граждан в зависимости от их отношения к религии, равно как возбуждение в связи с этим вражды и ненависти либо оскорбление чувств граждан”) и применительно к религиям (ст. 5: “Все религии и вероисповедания равны перед законом. Установление каких-либо преимуществ и ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другой не допускается”). Закон РСФСР содержит немаловажное дополнение к этим положениям. В нем речь идет о равенстве перед законом не только граждан и религий, но и “религиозных объединений”. “Все религии и религиозные объединения равны перед законами государства, – гласит ст. 10. – Ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими”. Очень важна заключительная фраза этой статьи: “Государство в вопросах свободы исповеданий и убеждений нейтрально, то есть не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения”. Союзный Закон не содержал такой общей формулировки, хотя применительно к системе государственного образования этот принцип был провозглашен. Нейтральность служит важнейшим признаком светского государства в его демократическом варианте, основанном на уважении к свободе совести и противопоставляемом как государственной или господствующей религии, так и государственному атеизму.

Глава II союзного Закона определяла перечень и статус различных религиозных организаций. К ним относились религиозные общества, управления и центры, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, а также объединения, состоящие из религиозных организаций (ст. 7). Религиозные общества разрешалось создавать даже без уведомления об этом государственных органов (ст. 8). Но юридическими лицами религиозные организации признавались только с момента ре-

гистрации их уставов (ст. 13). Религиозным организациям, имеющим руководящие центры за рубежом, разрешалось руководствоваться их уставами, если при этом не нарушалось советское законодательство.

Имущественное положение религиозных организаций регламентировалось в гл. III. При этом проводилась грань между пожертвованиями и “иными доходами религиозных организаций” (видимо, от культовой деятельности), которые не облагались налогами, и доходами создаваемых религиозными организациями предприятий, которые облагались налогами “в порядке и размерах, установленных для предприятий общественных организаций” (ст. 9).

Религиозным организациям предоставлялось исключительное право учреждения предприятий по выпуску богослужебной литературы и производству предметов религиозного назначения (ст. 22). Им разрешалось также создавать общества и другие объединения граждан в целях благотворительности, изучения и распространения литературы и иной культурно-просветительской деятельности (ст. 23). Все это запрещало предшествующее советское законодательство.

Глава V посвящалась трудовой деятельности в религиозных организациях и на их предприятиях. Доходы, полученные от нее гражданами, включая священников, облагались налогом по ставкам, установленным для рабочих и служащих государственных предприятий, учреждений и организаций (ст. 26).

Глава IV детализировала права религиозных организаций и граждан, вытекающие из свободы вероисповедания. Статья 21 устанавливала, что религиозные обряды и церемонии проводятся в молитвенных зданиях и на принадлежащих им территориях, в местах паломничества, в учреждениях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, квартирах и домах граждан беспрепятственно, т.е. без разрешения или уведомления, а в иных случаях – “в порядке, установленном для проведения собраний, митингов, демонстраций и шествий”. Предусматривались богослужения и религиозные обряды в больницах, домах для престарелых и инвалидов, в местах лишения свободы и отбывания наказания по просьбе находящихся там лиц. При этом администрации предписывалось содействовать созданию соответствующих условий, а религиозным организациям предоставлялось право выступать с инициативой. Применительно к армии в той же статье сказано: “Командование воинских частей не препятствует участию в богослужениях и выполнению религи-

озных обрядов военнослужащими в их свободное время”. Идет ли речь о богослужении в расположении воинских частей или в учреждениях культа, остается неясным.

Интересна разработка принципа отделения религиозных объединений от государства. Ее оригинальность в том, что в плане отношений с государством атеистические убеждения приравниваются к религиозным. Это явная реакция на советское прошлое, когда атеизм был возведен в ранг государственной политики и идеологии. Если ст. 5 союзного Закона называется “Отделение церкви (религиозных организаций) от государства”, то Закон РСФСР делает шаг вперед, подчеркивая разрыв с советским прошлым. Статья 8 озаглавлена: “Отделение религиозных и атеистических объединений от государства”. Союзный Закон не знал понятия “атеистическое объединение”. Он лишь упоминал о “деятельности по пропаганде атеизма” в связи с недопустимостью ее государственного финансирования. В Законе РСФСР речь идет о “религиозных и атеистических общественных объединениях”, и это служит определенной гарантией свободы совести.

Оба вида объединений образуются и действуют на основании своих уставов (положений), регистрируются в установленном законом порядке (ст. 4) и отделяются от государства (ст. 5, 8), но российский Закон допускает одно различие в их статусе. В ч. 4 ст. 8 говорится, что государство не оказывает материальной и идеологической помощи “общественным объединениям граждан, образованным в целях совместного изучения и распространения атеистических убеждений”. Союзный Закон вводил запрет на государственное финансирование не только пропаганды атеизма, но и деятельности религиозных организаций (ч. 2 ст. 5). Без специального изучения истории подготовки и одобрения российского Закона трудно сказать, явилось ли указанное упущение результатом недосмотра или намерения законодателя. В российском Законе не нашлось места и еще для одного положения ст. 5 союзного акта. Речь шла о недопустимости ограничений “на ведение научных исследований, в том числе финансируемых государством, пропаганду их результатов либо включение их в общеобразовательные программы по признаку их соответствия или несоответствия положениям какой-либо религии или атеизма”.

В остальном содержание статей двух Законов об отделении религиозных организаций от государства аналогично. Государство не возлагает на религиозные организации каких-либо государственных функций, не вмешивается в деятель-

ность религиозных организаций, если она не противоречит закону.

Государство возлагало на себя функцию способствовать “установлению отношений взаимной терпимости и уважения” между последователями различных религий и нерелигиозными гражданами и соответствующими организациями (ст. 5 союзного Закона).

Идея отделения религиозных организаций от государства была положена в основу гл. VI союзного Закона (“Государственные органы и религиозные организации”). Статья 29 провозглашала важнейший принцип: “Государственный орган СССР по делам религий является информационным, консультативным и экспертным центром”. Российский Закон придал более четкую форму этой мысли, заявив о недопустимости учреждения “исполнительных и распорядительных органов государственной власти, специально предназначенных для решения вопросов, связанных с реализацией права граждан на свободу исповедания” (ст. 8). Упразднение 1 января 1991 г. Совета по делам религий, своего рода министерства, свидетельствовало об оперативном осуществлении этого положения.

Оба Закона устанавливали светский характер государственной системы образования. В Законе СССР использовалась традиционная для советской власти формула “отделение школы от церкви (религиозных организаций)” (ст. 6). Российский Закон (ч. 1 ст. 9) гласит: “Государственная система образования и воспитания носит светский характер и не преследует цели формирования того или иного отношения к религии” (еще одно подтверждение нейтральности государства). Однако союзный Закон (ч. 2, 3 ст. 6) предоставлял гражданам право обучаться религиозному вероисповеданию и получать религиозное образование, а зарегистрированным религиозным организациям — право создавать для религиозного образования детей и взрослых учебные заведения, группы, а также проводить обучение в иных формах. Эти права могли реализовываться вне государственной системы образования. Закон РСФСР расширяет возможности религиозного образования. Наряду с занятиями в частном порядке (на дому или при религиозном объединении) допускались преподавание вероучения и религиозное воспитание “факультативно по желанию граждан... в любых дошкольных и учебных заведениях и организациях”. При этом прямо указывалось, что его осуществляют представители религиозных объединений с зарегистрированным уставом. Предусматривалась также возможность включения в учебные программы государственных учебных

заведений религиозно-познавательных, религиозно-научных и религиозно-философских дисциплин при условии, что они имеют информационный характер, и преподавание не сопровождается совершением религиозных обрядов (ч. 2, 3 ст. 9).

Ряд положений российского Закона создавал более благоприятные условия для религиозной жизни в сравнении с Законом СССР. Статья 14 позволила органам государственной власти принимать по просьбе массовых религиозных объединений решения об объявлении больших религиозных праздников нерабочими днями. Статья 22 ввела воинские части всех родов войск в перечень учреждений (больницы, места заключения и т.п.), где граждане имеют право совершать религиозные обряды (в союзном Законе воинские части не входили в этот список, хотя и там соблюдение обрядов допускалось в свободное время военнослужащих). В этой связи жестче формулировались требования к администрации данных учреждений. Она, “за исключением командования воинских частей, обязана обеспечить реализацию этого права гражданина на свободу вероисповеданий, в том числе путем предоставления отдельных помещений для совершения обрядов и церемоний”. Детализируя право религиозных объединений создавать культурные и просветительские организации, Закон (ст. 24) специально упомянул об учреждении органов массовой информации, включая радио и телевидение. Были уточнены правила налогообложения. Ему не подлежали все виды денежных поступлений от граждан и та часть прибыли от производственной деятельности, которая отчислялась на благотворительные и культурно-воспитательные цели (ст. 30). В качестве гарантии права на совершение религиозных обрядов вводился запрет на проведение атеистических мероприятий в местах, используемых верующими в соответствии с законом для совершения культа (ст. 16).

Закон РСФСР от 25 октября 1990 г., как это и провозглашалось в преамбуле, соответствовал международно-правовым принципам обеспечения свободы совести, религиозных убеждений и практики. Он пережил РСФСР. Конституция РФ 1993 г. исходила из тех же основных ценностей. Поэтому ее введение не повлекло отмены или изменения Закона, который сохранял силу в новом государстве.

* * *

Бурное развитие религиозной жизни привело к существенным сдвигам в конфессиональной политике, получившим воплощение в Федеральном

законе “О свободе совести и о религиозных объединениях” от 26 сентября 1997 г. Он содержит ряд принципиально новых положений, значение которых становилось все более очевидным в ходе реализации этого акта.

Новшества начинаются с преамбулы. В ней подтверждается светский характер государства, свобода совести и вероисповеданий, равенство перед законом независимо от религиозных убеждений и в то же время намечается дифференцированное отношение к религиям: “признавая особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры, уважая христианство, ислам, буддизм, иудаизм и другие религии, составляющие неотъемлемую часть исторического наследия народов России...”. Тем самым Закон как бы выделяет основную религию и некоторые религии, являющиеся частью исторического наследия, не называя другие религии, относящиеся ко второй категории и вовсе не упоминая о религиозных течениях, которые законодатель не относит к историческому наследию, а также о нерелигиозных формах проявления свободы совести. В историческом исследовании такой подход оправдан и убедителен. Но ведь речь идет о юридическом акте, призванном определить правовой статус граждан и общественных объединений. Уместны ли в нем подобные градации? Представьте себе применение того же принципа к другим сферам жизни – к общественным организациям, национальным отношениям, к политическим, социальным и личным правам человека!

Пунктирно намеченная в преамбуле дифференциация приобретает четкие очертания при определении правового положения “религиозных объединений”. Эта категория фигурировала и в Законе РСФСР, тогда как в союзном Законе речь шла главным образом о “религиозных организациях”. Но сличение текстов двух Законов 1990 г. позволяет заключить, что эти два термина не противопоставлялись друг другу. Религиозное объединение понималось как вид религиозной организации. Перечень форм религиозных организаций, содержащийся в ст. 7 союзного Закона (см. выше), завершается “объединениями, состоящими из религиозных организаций”. Их представителями являются центры и управления. О религиозном обществе в союзном Законе говорилось, что “оно образуется гражданами в целях совместного исповедания веры и удовлетворения иных религиозных потребностей и действует на добровольных началах” (ч. 1 ст. 8). Все эти разнообразные религиозные организации были полноправны в плане осуществления в рамках закона

любых действий, связанных со свободой вероисповедания. Все они признавались юридическими лицами с момента регистрации их устава или положения (ст. 13, ч. 1). Впрочем, не только регистрация, но даже уведомление государственных органов об образовании религиозного общества не являлось обязательным (ч. 2 ст. 8).

Закон РСФСР называл религиозные организации объединениями. При этом подчеркивался добровольный характер любого объединения, устанавливалось правило, что быть его участниками могут только совершеннолетние граждане (ч. 1 ст. 17). Цель религиозного объединения – “исповедание и распространение веры”, что включает в себя “совершение культа, распространение своих убеждений в обществе непосредственно или через средства массовой информации, миссионерскую деятельность, дела милосердия и благотворительности, религиозное обучение и воспитание, подвижничество, деятельность (монастыри, скиты и проч.), паломничество и иную деятельность, определяемую соответствующими вероучениями и предусмотренную уставом (положением) данного объединения” (ч. 2 ст. 17). Закон (ч. 1 ст. 18) устанавливал, что “религиозные объединения совершеннолетних граждан в состав которых входит не менее 10 человек, пользуются правами юридического лица с момента регистрации его устава (положения)”. Статья 10 провозглашала равенство всех религиозных объединений перед законом и недопустимость каких-либо преимуществ или ограничений одних объединений по сравнению с другими.

Вот от этого равенства религиозных объединений отступил Закон РФ 1997 г. Он делит “религиозные объединения” на “религиозные группы” и “религиозные организации (ч. 2 ст. 6). Признаками группы является то, что она осуществляет свою деятельность “без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица”. Помещения и имущество предоставляются в пользование группы ее участниками (ч. 1 ст. 7). Возможно, случайно, потому что это противоречит общему определению религиозного объединения (ч. 1 ст. 6), а возможно, и не случайно применительно к группе говорится, что она является добровольным объединением граждан (можно понять, только граждан), тогда как религиозным объединением и религиозной организацией (ч. 1 ст. 6; ч. 1 ст. 8) признаются объединения граждан и иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации. Если члены группы намерены в дальнейшем преобразовать ее в ре-

лигиозную организацию, они “уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления” (ч. 2 ст. 7).

О правах группы в ч. 3 той же статьи сказано очень коротко: “Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей”. Если толковать это в духе Закона 1990 г., можно подумать, что текст предполагает все виды религиозной деятельности. Но действующий Закон исключает такое толкование, поскольку целый ряд важнейших функций, связанных с религиозной деятельностью, он недвусмысленно относит к исключительным полномочиям религиозных организаций.

Религиозную организацию отличает от группы то, что она в установленном законом порядке зарегистрирована в качестве юридического лица (ч. 1 ст. 8). “Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее десяти граждан Российской Федерации, объединенных в религиозную группу, у которой имеется подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее пятнадцати лет, выданное органами местного самоуправления, или подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией” (ч. 1 ст. 9).

Особый интерес представляет гл. III Закона: “Права и условия деятельности религиозных организаций”. Деятельность, которая по предшествующему законодательству (Закон 1990 г.) считалась естественной, нормальной, а значит, и допустимой для любого религиозного объединения, превратилась в прерогативу “религиозных организаций”. Именно они и только они “вправе проводить религиозные обряды в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, по просьбам находящихся в них граждан, а также в воинских частях (ч. 3, 4 ст. 16); “производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, печатные, аудио- и видеоматериалы и иные предметы религиозного назначения” (ч. 1 ст. 17); “осуществлять благотворительную деятельность как непосредственно, так и путем учреждения благотворительных организаций; ... создавать культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждать средства массовой информации” (ч. 1, 2 ст. 18); только они об-

ладают правом собственности на здания и иное имущество, в том числе отнесенное к памятникам культуры (ст. 21); ведут предпринимательскую деятельность (ст. 23); осуществляют международные связи и контакты (ст. 20).

Статья 27 Закона, озаглавленная “Заключительные положения”, распространила принцип неравноправия на религиозные организации и их учредительные документы, возникшие до вступления Закона в силу. За религиозными организациями, не имеющими документа, подтверждающего их 15-летнее существование на определенной территории, права юридического лица признавались лишь при условии ежегодной перерегистрации до наступления 15-летнего срока. Больше того, в этот период указанные религиозные организации лишаются ряда важнейших прав, без которых их цели (если не совместное исповедание, то уже во всяком случае распространение веры) не могут осуществляться надлежащим образом, а именно: права создавать образовательные учреждения и обучать детей (по желанию ответственных за них лиц) религии в государственных и муниципальных образовательных учреждениях вне рамок образовательной программы, предусмотренного ч. 3 и 4 ст. 5 Закона (далее в скобках даются ссылки на статьи Закона, устанавливающие соответствующее право для религиозных организаций), проводить религиозные обряды и церемонии в лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах для престарелых и т.п. (ч. 3 ст. 16), производить, приобретать, экспортировать, импортировать и распространять религиозную литературу, аудио- и видеоматериалы и другие предметы религиозного назначения, а также создавать организации, издающие богослужебную литературу и производящие предметы культового назначения (ч. 1, 2 ст. 17), создавать образовательные учреждения и учреждать средства массовой информации (ч. 2 ст. 18), создавать учреждения профессионального религиозного образования (ст. 19), приглашать иностранных граждан в целях занятия профессиональной, в том числе проповеднической, религиозной деятельностью в данных организациях (ч. 2 ст. 20). Иными словами, они лишаются всех “особых” прав, предоставленных законом “религиозным организациям”, кроме права заниматься благотворительной деятельностью и создавать благотворительные и культурно-просветительские организации (ч. 1, 2 ст. 18). К тому же членов этих организаций лишили права на замену военной службы альтернативной, гражданской (ч. 4 ст. 3).

* * *

Подтверждая отделение религиозных объединений от государства, Закон 1997 г. не случайно не воспроизводит положение предшествующего Закона о нейтральности государства в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений (ст. 10 Закона 1990 г.). Нейтральность не только не прописана, но и не чувствуется в действующем Законе, хотя преамбула и содержит призыв “содействовать достижению взаимопонимания, терпимости и уважения в вопросах свободы совести и свободы вероисповедания”. О роли нерелигиозных и антирелигиозных убеждений не сказано ничего. Закон 1990 г. как бы уравнивал религиозные убеждения и объединения с атеистическими, определяя права и тех, и других. Государство действительно не связывало себя ни с той, ни с другой сторонами. В действующем Законе заметно покровительство религиозным организациям. В этом смысле характерны положения: “Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот” (ч. 3 ст. 4) или: “Государство оказывает содействие и поддержку благотворительной деятельности религиозных организаций, а также реализации ими общественно значимых культурно-просветительских программ и мероприятий” (ч. 3 ст. 18). Следует ли сделать из этого вывод, что атеистические организации и мероприятия не поддерживаются, а “культурно-просветительские программы религиозных организаций” вполне соответствуют государственной политике в области культуры и просвещения?

Закон РСФСР 1990 г., как и предшествовавший ему союзный Закон, разграничивал духовную, культовую и мирскую стороны деятельности религиозных организаций, подчиняя последнюю общим нормам правового регулирования. Так ст. 29 вводила налогообложение наемных работников и священнослужителей по ставкам, установленным для рабочих и служащих. Статья 30 регулировала налогообложение религиозных организаций. При этом проводилось принципиальное различие между пожертвованиями и всеми видами денежных поступлений от граждан, не подлежащими налогообложению, и прибылью от производственной деятельности на основе собственности религиозных объединений, которая облагалась налогом в порядке, установленном для предприятий, принадлежащих общественным организациям, за исключением средств, отчисляемых на благотворительные и культурно-просветительские цели. Действующий Закон, допуская предпринимательскую деятельность религиозных организаций (ст. 23), ничего не говорит о налогообложении, а ст. 4, как отмечено выше, наоборот, ориентирует на “налоговые и иные льготы”.

Конец 80 – начало 90-х годов ознаменовались усилением религиозных настроений, появлением многих религиозных движений. Эти явления стали важным компонентом либерализации политической системы, реального осуществления прав человека, формирования гражданского общества. Русская Православная Церковь как самая массовая и авторитетная религиозная организация играла в этих процессах чрезвычайно активную роль. Она энергично пользовалась внезапно обретенной свободой, расширяла поле деятельности, восстанавливала и укрепляла свои позиции. С 1988 г., который рассматривают как переломный в истории РПЦ, до конца 1994 г., т.е. за пять лет, было открыто 7 тыс. новых приходов – столько же, сколько существовало в последние годы советской власти. Число монастырей возросло с 20 до 200, а духовных семинарий – с 4 до 38². Но новые условия влекли для старейшей религиозной организации не только возможности роста, но и некоторые опасности и угрозы. Плодами свободы воспользовалась не только РПЦ, но и все другие религиозные движения, в том числе и такие, деятельность которых прежде не допускалась. В Россию хлынул поток миссионеров с Запада и Востока, располагавших немалыми финансовыми возможностями и вызывавших отклик среди населения, отвыкшего от религиозной жизни и к тому же не очень подготовленного и осведомленного. В 1996 г. на конференции “Миссионерская деятельность и проповедь Евангелия”, организованной Всемирным советом церквей, митрополит Кирилл заявил: «Орды миссионеров со всех сторон ринулись в бывший Советский Союз, считая его новой огромной территорией для своей деятельности... Сегодня в России для многих людей слово “неправославный” означает тех, кто пришел разрушить духовное единство народа и православной веры, – духовных колонизаторов, правдами и неправдами старающихся оторвать людей от церкви»³. Резолюция Архиерейского собора РПЦ, состоявшегося в декабре 1997 г., гласила: “Мы выражаем озабоченность в связи с продолжающейся деятельностью протестантских лжемиссионеров в России и ростом числа организованных псевдохристианских и псевдорели-

² См.: Журнал Московской Патриархии. 1994. № 12. С. 9.

³ Цит. по: Джон Витте-мл. Проблемы и перспективы прозелитизма в России // В кн.: Права человека и религия. Хрестоматия / Сост. и научн. ред. Игумен Вениамин Новик. М., 2001. С. 398.

гиозных сект, неоязыческих общин, оккультистов и сатанистов в СНГ и странах Балтии”⁴.

Недовольство РПЦ конкуренцией, возникшей на религиозной почве, стремление оградить свою паству от чуждых влияний вполне понятны. Любая организация, религиозная и нерелигиозная, политическая, культурная и т.п., стремится к тому же. Но осуществления этих целей можно добиваться духовными и полицейскими методами. РПЦ, видимо, не полагалась целиком на силу проповеди, примера, традиции и предпочитала обратиться к административным мерам, которые всегда были характерны для государственной религии или религии, ориентирующейся на особые отношения с государством. Государственная защита от религиозного и всякого иного инакомыслия полностью соответствовала традициям как царской России, так и советской власти с 1929 г. до перестройки.

В первой половине 90-х годов предпринимались попытки принять законы, запрещающие миссионерскую деятельность иностранных религиозных организаций на российской территории. Тогда на федеральном уровне они не увенчались успехом. В субъектах Федерации ситуация оказалась не столь ясной. В начале 1997 г. мэр Санкт-Петербурга дважды налагал “вето” на принятые Городской думой законы, ограничивающие миссионеров⁵. Более трети субъектов Федерации приняли собственные законы о свободе совести. Не все они соответствовали принципам, провозглашенным в соответствующем Законе РСФСР 1990 г.

В таких условиях подготовка нового закона о свободе совести и религиозных объединениях сопровождалась повышенным общественным интересом. Проект его вызвал протесты ряда российских религиозных организаций и международных кругов. Известны критические заявления президентов США Клинтона и Картера, Папы Римского. В июле 1997 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин наложил “вето” на представленный ему проект и в письме к председателям Государственной Думы и Совета Федерации отметил необходимость его переработки. Большинство его возражений не было учтено, но это не помешало ему подписать Закон в сентябре того же года.

* * *

Закон был воспринят с энтузиазмом руководством РПЦ, тогда как представители вероиспо-

веданий, не вошедших в перечень религий, признаваемых неотъемлемой частью исторического наследия России или в лучшем случае способных претендовать на место в этом перечне лишь под общим обозначением “и другие”, выражали недовольство. Совместно со специалистами по правам человека они дали критический анализ этому Закону и выявили его противоречия с Конституцией и законодательством Российской Федерации, а также с рядом норм и принципов международного права. При этом отмечалось отсутствие обязательных международно-правовых актов, специально регулирующих отношения, связанные со свободой совести, религиозными убеждениями и практикой. К обязательным источникам права более общего содержания, затрагивающим эти вопросы, относятся, разумеется, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., где свободе мысли, совести и религии посвящена ст. 18, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах” 1966 г. Принятая ООН в 1981 г. Декларация о ликвидации дискриминации на основе религии и убеждений, провозгласившая установление любых различий, исключений, ограничений или предпочтений в отношении религиозных движений формой дискриминации, а также Общий комментарий к ст. 18 Всеобщей декларации прав человека, опубликованный Комиссией ООН по правам человека в 1993 г., где говорится, что новизна религии или узкий круг ее последователей не могут служить основанием для дискриминации, не относятся к числу нормативно-правовых актов и имеют характер рекомендации или суждения экспертов.

Главное направление критики Закона 1997 г. — нарушение принципа равенства религиозных объединений. Так, У.К. Дарэм-младший и Л.Б. Ходмер (Международная академия свободы религиозной веры), воспроизведя положения Закона о делении религиозных объединений на группы и организации и отметив, что среди последних также выделяются высшая категория (организации, просуществовавшие на территории РФ не менее 50 лет и имеющие право использовать в своих наименованиях слова “Россия”, “русский”) и низшая категория (религиозные организации, зарегистрированные по старым правилам, но не имеющие документа, подтверждающего их 15-летнее существование на определенной территории, и в силу этого ограниченные в правах), пишут: “Правило пятнадцати лет” само по себе весьма необычно. Хотя во многих европейских странах действует законодательство, предусматривающее разный статус для различных религиозных организаций,

⁴ Православная Москва. 1997. № 7 (103). С. 11 (Цит. по: Права человека и религия. Хрестоматия. С. 399).

⁵ См.: *Джон Витте-мл.* Указ. соч. С. 399, 400.

все государства, подписавшие Европейскую конвенцию, признают за религиозными объединениями право иметь определенный юридический статус, который позволил бы им заниматься всеми видами религиозной деятельности, включая миссионерство, создание общин и активное привлечение новых последователей»⁶. Джон Витте-младший, имея в виду те же положения Закона, замечает, что статус “второразрядных” распространяется на все религиозные объединения России, которые не обладают 50-летним стажем и не соответствуют условиям регистрации⁷. Н. Лернер (Тельавивский университет) цитирует Общий комментарий Комиссии ООН по правам человека, в соответствии с которым ст. 18 Всеобщей декларации отвергает “любую тенденцию дискриминации в отношении любой религии или убеждения по каким бы то ни было причинам, включая и тот факт, что они возникли недавно или представляют собой меньшинство, которое может вызывать враждебность со стороны преобладающего религиозного сообщества”⁸.

А.В. Пчелинцев, директор Института религии и права, член Экспертного совета Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций Государственной Думы, профессор Московской семинарии евангельских христиан, обращает внимание на несоответствие Закона 1997 г. нормам не только международного, но и российского права: «Сохранение в тексте преамбулы указания на “особую роль” одной религиозной конфессии и перечня “уважаемых” государством религий нарушает конституционный принцип равенства всех религий перед законом (статья 14 Конституции РФ), — пишет он. — ... В соответствии с “Декларацией ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений” (1981), нетерпимостью и дискриминацией являются любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанные на религии или убеждениях (статья 2). Закон РСФСР “О свободе вероисповеданий” от 25 октября 1990 г. в статье 10 содержал это концептуальное положение, устанавливая, что “государство в вопросах свободы вероисповедания и убеждений нейтрально, то есть не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения”.

Новый закон не только исключил это положение, но и принципиально отступил от него»⁹.

* * *

В середине 90-х годов конфессиональная политика Российской Федерации претерпела значительные изменения. От нейтральности в вопросах веры и неверия государство переходит к покровительству “традиционным религиям”. Принцип равенства перед законом при этом нарушается. Государство устанавливает тесное взаимодействие с религиозными организациями, способствует их проникновению в различные сферы не только общественной, но и государственной деятельности. Тем самым ставится под сомнение конституционный принцип светскости. Формы внедрения религии в жизнь государства многообразны и заслуживают особого рассмотрения. Закон 1997 г. порожден этими тенденциями и создает для них правовую базу.

Религиозные объединения, чья правоспособность ограничивается действующим Законом, обращались в Европейский суд по правам человека. В результате в 2010 г. ЕСПЧ признал правило, обязывающее религиозную группу для регистрации в качестве религиозной организации доказать свое существование на территории РФ в течение 15 лет, не соответствующим критерию необходимости, который в демократическом обществе рассматривается в качестве одного из оснований правомерного ограничения прав и свобод человека, и предложил привести российское законодательство в соответствие с подписанной нашей страной Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Реакция на это постановление последовала не сразу. В августе 2013 г. Правительство РФ разработало предложения о внесении изменений в Закон 1997 г. “О свободе совести и о религиозных объединениях”. В Государственную Думу эти предложения были внесены в марте 2014 г.

По сообщениям печати, Правительство РФ рекомендует избавить новые религиозные объединения от ежегодной перерегистрации, предоставить им право направлять своих приверженцев на альтернативную службу вместо военной, пропагандировать свои убеждения посредством листовок, видеороликов и т.п., осуществлять религиозное обучение совершеннолетних. Запреты на религиозное обучение детей, создание средств массовой информации и приглашение проповедников из-за рубежа сохраняются. Период ограниченной пра-

⁶ Дарэм-мл. У.К., Ходмер Л.Б. Закон Российской Федерации 1997 г. “О свободе совести и о религиозных объединениях: аналитическая оценка” // В кн.: Права человека и религия. Хрестоматия. С. 473.

⁷ См.: Джон Витте-мл. Указ. соч. С. 402.

⁸ Лернер Н. Религиозные права человека в эпоху Организации Объединенных Наций // В кн.: Права человека и религия. Хрестоматия. С. 196.

⁹ Пчелинцев А.В. Свобода религии и права верующих в современной России. М., 2007. С. 72.

воспособности новых религиозных объединений предлагается сократить с 15 до 10 лет¹⁰.

Инициатива Правительства РФ свидетельствует о признании несовершенства Закона 1997 г. Предложения по его изменению носят половин-

чатый характер. Они не упраздняют, а смягчают неравенство в правоспособности религиозных объединений. Тем не менее одобрение поправок Государственной Думой свидетельствовало бы о частичном выправлении того курса, который доминирует в государственно-конфессиональных отношениях в последние годы.

¹⁰ Независимая газ. 2014. 27 марта.