Шахов М.О.

Проблемы светскости государства и свободы совести в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Признание демократического, правового, светского и социального государства в качестве основы конституционного строя современной России предъявляет ряд нормативных требований к организации государственной службы и к исполнению должности в органах государственной власти. Реализация конституционных положений – важнейшая предпосылка функционирования государственной службы в качестве публично-правового института, т.е. формы участия граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах.[1] Ввиду того, что участниками управленческого процесса являются как неверующие, так и верующие граждане, к числу важнейших показателей профессионализма на государственной службе относится верность принципам конституционного строя, в том числе принципу светской государственности и светскости государственной службы.

Общие положения о светскости государства закреплены в ст. 14 Конституции РФ: «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом». Наиболее важными законами, регулирующими деятельность государственных служащих в сфере государственно-конфессиональных отношений и личную свободу совести государственных служащих являются Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ и Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе

[1] Казанцев Н.М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М., 1996. С. 10.

Российской Федерации». Ряд правовых норм содержится также в других законах и иных нормативно-правовых актах, регулирующих организацию государственной службы и деятельность государственных служащих.

Содержащиеся в Федеральном законе «О государственной гражданской службе РФ» нормативные установления, затрагивающие вопросы свободы совести и государственно-конфессиональных отношений, можно распределить по трем основным категориям. Впервые две категории входят нормативы, действие которых основано на императивном (властно-обязывающем) методе правового регулирования. Этими нормативами регламентируется деятельность гражданских служащих как представителей органов власти. Во-первых, это запреты, ставящие вне закона определенные действия вышеозначенных органов и их управленческого персонала. Во-вторых, это предписания, соблюдение и исполнение которых – прямая обязанность органов государственной власти и управления, а также государственных служащих.

К третьей категории нами отнесены законоустановления, регулирующие реализацию госслужащими их личного права на свободу совести и свободу вероисповедания. Они могут быть как запрещающими, так и разрешающими.

Законодательные запреты

Запрещающие установления в основном конкретизируют конституционные положения о светскости государства и об основных правах и свободах.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» установил в статье 17 правоограничения, связанные с гражданской службой. Некоторые из них прямо относятся к взаимоотношениям между гражданским служащим и религиозными объединениями. В п. 1, пп. 6 в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается: «получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные

вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации».

На практике довольно типичны случаи, когда госслужащие получают в подарок от представителей религиозных организаций предметы культового назначения, священные и вероучительные книги и т.п. В случае если госслужащий сам является последователем той же конфессии, иногда затруднительно провести грань между ситуациями, когда подарок вручается ему в связи с его личными отношениями с единоверцами и в связи с исполнением должностных обязанностей, Например, православный священнослужитель или мусульманское духовное лицо дарит верующему чиновнику икону или Коран. Трудно настаивать на безусловной передаче в госсобственность всех подарков такого рода, не ограничивая личную свободу совести госслужащего и не создавая проблемных с этической точки зрения ситуаций. В то же время подобные предметы религиозного назначения могут обладать значительной материальной ценностью и отсутствие запрета на их получение госслужащим откроет возможность для коррупции.

Очевидно, что подлежащими передаче в государственную собственность должны подлежать подарки, получаемые гражданским служащим непосредственно в ходе официальных мероприятий, когда он исполняет должностные обязанности. Имеет смысл изучить опыт зарубежных стран, в которых законодательно устанавливается предельная стоимость подарка, который может остаться в собственности гражданского служащего, а при превышении, которой подарок подлежит передаче в собственность государства.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе» (ст.17 п.1 пп. 11) гражданскому служащему запрещается принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с ними. Данное правоограничение также призвано обеспечить беспристрастное исполнение госслужащим своих должностных обязанностей, и носит условный характер. Если он не осуществляет взаимодействие с религиозными объединениями, у последних нет корыстных мотивов для попыток повлиять на позицию чиновника посредством наград. В то же время гражданский служащий, который по ходу службы работает с религиозными объединениями, также не лишен возможности принимать от них награды и звания, однако, это должно происходить под контролем представителя нанимателя.

В соответствии с пп. 13 того же п. 1 ст. 17 данного Закона, гражданскому служащему запрещается использовать должностные полномочия в интересах религиозных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности. Основной проблемой является истолкование содержания понятия «использовать должностные полномочия в интересах…» Большинство конкретных неправомерных действий, приносящих материальную или нематериальную выгоду, запрещены соответствующими статьями законодательства: неправомерное предоставление религиозным организациям государственных денежных средств или имущества, разглашение информации, составляющей государственную или служебную тайну и т.д.

В то же время правомерные действия госслужащих также могут соответствовать интересам религиозных объединений, приносить им конкретную пользу. Существенными здесь являются как субъективная мотивация действий гражданского служащего (ставит ли он своей целью наилучшим образом реализовывать политику государства в отношении

религиозных объединений или же, пренебрегая этой задачей, стремится облагодетельствовать те религиозные объединения, к которым он лично расположен), так и объективный результат его действий.

Ввиду недостаточной правовой регламентированности процедуры принятия решения об удовлетворении ходатайства религиозной организации о передаче ей культового здания или выделения земельного участка для его строительства, госслужащие, как показывает практика, могут принимать необъективные решения, создавая «режим наибольшего благоприятствования» для одних религиозных организаций и систематически отказывая другим, в том числе тем, которые получающая покровительство властей конфессия считает своими конкурентами. Соответствующий пробел в законодательстве затрудняет идентификацию тех ситуаций, в которых имеет место использование должностных полномочий в интересах религиозных организаций.

Помимо злоупотребления служебным положением, приносящего прямую материальную или нематериальную выгоду религиозным объединениям, под использованием должностных полномочий в их интересах следует также понимать использование авторитета государственной власти для создания представлений об особом положительном отношении государства к данному (данным) религиозным объединениям.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» гласит: «должностные лица органов государственной власти, других государственных органов и органов местного самоуправления, а также военнослужащие не вправе использовать свое служебное положение для формирования того или иного отношения к религии» (ст. 4 п. 4). Закон «О государственной гражданской службе РФ» уточняет: гражданские служащие, в служебные обязанности которых не входит публично выражать отношение органов власти к религиозным объединениям, в принципе не вправе делать никаких публичных заявлений на данную тему. Те должностные лица, которые уполномочены выражать официальную точку зрения на социально

значимые аспекты деятельности религиозных объединений, естественно, имеют право на соответствующие высказывания. Однако, изложение официальной позиции должно быть свободно от личных пристрастий. Положительно оценивая благотворительную или культурно-просветительную деятельность религиозной организации либо осуждая проявления экстремизма, государственный служащий не должен касаться чисто религиозных проблем, пускаясь, например, в рассуждения о том, какая религия более истинна.

Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе РФ», гражданский служащий обязан не оказывать предпочтение каким-либо религиозным объединениям и не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (ст. 18). Помимо вышерассмотренных вариантов, трудно составить сколько-нибудь исчерпывающий перечень возможных типов нарушения данных запретов. Это обусловлено неконкретностью выражения «оказывать предпочтение». По всей видимости, можно обозначить два квалифицирующих признака нарушения запрета: получение религиозной организацией выгоды, не соответствующей законодательству и задачам государственной политики[2] и наличие у госслужащего сознательного намерения действовать в интересах религиозного объединения, а не в интересах государства.

Предписывающие законодательные установления

Центральное место в комплексе нормативных предписаний занимают те, которые призваны обеспечивать светскость государства и государственной службы.

[2] Создание «режима наибольшего благоприятствования» для отдельных религиозных организации при решении вопросов передачи культовых зданий и земельных участков, о котором шла речь выше, не противоречит букве закона, но может противоречить приоритетам государственной вероисповедной политики: например, если либерально ориентированный чиновник удовлетворяет все ходатайства новых религиозных движений и отклоняет под разными предлогами все ходатайства мусульман или православных.

Среди требований к служебному поведению гражданского служащего, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 18) устанавливается, предписание, обязывающее гражданского служащего соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на его профессиональную служебную деятельность решений религиозных объединений. Логично заключить, что соблюдение государственным служащим нейтральности исключает также влияние на его деятельность личной пристрастности, личных убеждений.
Предметом регулирования в статье 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является не государственная вероисповедная политика и не деятельность органов государственной власти и управления, а непосредственное исполнение должности гражданским служащим. Поэтому неправомерно на основании данной нормы делать выводы о «нейтральности», «равноудаленности» и т.п. государства от религиозных объединений различных конфессий.

В той же ст. 18 Закона установлено(п. 1, пп. 10-11), что гражданский служащий обязан проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию.

Статья 15, п. 1 Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что гражданский служащий обязан … «12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта». Понятие «конфликт интересов» раскрывается в ст. 19 данного закона. Конфликт интересов - ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной

заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Таким образом, потенциальная возможность гражданского служащего необъективно исполнять свои должностные обязанности в пользу религиозной организации, к которой он принадлежит, может расцениваться как личная заинтересованность, приводящая к конфликту интересов, только в случае, если имеет место получение последней доходов в виде материальной выгоды, а не в виде желаемого политического влияния.

Законоустановления, регулирующие реализацию госслужащими права на свободу совести и свободу вероисповедания

Сюда включены нормы, защищающие госслужащих от дискриминации по религиозному признаку со стороны работодателя и нормы, не допускающие влияние личных убеждений на исполнение должностных обязанностей.

В Федеральном законе Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» говорится, что одним из принципов гражданской службы является «равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от... отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а

также других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего» (ст. 4 п. 3)[3].

Таким образом, в совокупности со ст. 3 п. 5 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которой «никто не обязан сообщать от своем отношении к религии», поступающий на гражданскую службу не может быть опрашиваем о своем участии в религиозном объединении и ему не может быть отказано в приеме на работу в связи с участием в религиозном объединении. В развитие этого положения статья 42 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующая порядок ведения личного дела гражданского служащего, запрещает получать, обрабатывать и приобщать к личному делу гражданского служащего не установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни, о членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах.

Встает вопрос, как обеспечить охрану государственных интересов, если на гражданскую службу, например, в Министерство иностранных дел РФ желает поступить гражданин, являющийся участником религиозного объединения, правила которого предусматривают безусловное подчинение участников руководству объединения, которое, к тому же, пребывает за пределами России. Ответ, по нашему мнению, заложен в статье 18 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которой устанавливается, что гражданский служащий обязан соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений религиозных объединений. Основанием для увольнения (не отказа в приеме) с гражданской службы может быть не сам факт принадлежности к религиозному объединению, а совершение конкретных действий,

[3] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

нарушающих служебный долг. (Признаем, впрочем, что у всех органов власти, предъявляющих жесткие требования к своим кадрам, есть достаточно много способов отказать в приеме на работу потенциально неблагонадежному кандидату, не указывая в качестве мотива отказа его религиозные убеждения).

Гражданский служащий, как и любой гражданин России, пользуется гарантированной Конституцией свободой совести, однако, имеются некоторые специфические ограничения. В соответствии с конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства, ст. 6 п. 3 Закона «О свободе совести…» и статьей 17 п. 1, пп. 14 Закона «О государственной гражданской службе РФ», запрещается создавать в государственных органах структуры религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

Представляется, что в данном случае формулировка ст. 6 п. 3 Закона «О свободе совести…», в которой говорится о недопустимости создания религиозных объединений, более точна и конкретна, чем понятие «структуры религиозных объединений». Однако в целом данный запрет содержит ряд неясностей. Религиозное объединение может создаваться в форме религиозной группы (без государственной регистрации в качестве юридического лица) и религиозной организации.

Рассмотрим вначале проблемы религиозной организации, – каким образом она могла бы быть «привязана» к государственному органу. Выступить в качестве учредителя религиозной организации государственный орган не может, т.к. круг ее возможных учредителей определен в ст. 9 Закона «О свободе совести…». Вопрос о том, является ли «созданием религиозной организации в государственном органе» предоставление ей государственным органом своего юридического адреса или служебного помещения (в возмездное или безвозмездное пользование), представляется дискуссионным. Бесспорно противозаконными предоставляются ситуации, когда сотрудники государственного органа выступают учредителями или участниками

религиозной организации, осуществляющей свою деятельность в помещении государственного органа и/или когда в устав религиозной организации вносится указание, что, она создана при/в государственном органе.

В то же время, в практике последних лет не рассматриваются как противоречащие данному запрету ситуации, когда в помещении или на территории государственного органа, действует религиозная организация, учредители которой не являются сотрудниками данного государственного органа. (Как правило, это имеет место тогда, когда в здании, занимаемом госорганом, в дореволюционное время имелась домовая церковь, молитвенная комната и т.п.). Во внерабочее время группа гражданских служащих из одного и того же госоргана может в качестве частных лиц входить в число учредителей и участников религиозной организации, действующей за пределами территории размещения государственного органа.

Более сложна проблема запрета на создание в государственном органе религиозного объединения в виде религиозной группы. Наличие последней определяется по совокупности не вполне конкретно определенных в законе признаков и может не совпадать с субъективной самооценкой участников группы (т.е. они могут и не считать себя религиозной группой, при том, что имеются формальные признаки ее существования). В законодательстве не определен ни минимальный численный состав группы, ни минимальная интенсивность совершения ею богослужений и других видов религиозной деятельности. При жестком толковании понятия «религиозная группа» следует признать противозаконной даже такую практику, когда, например, несколько гражданских служащих по завершении рабочего дня совместно читают молитву (даже если они это делают раз в неделю или раз в месяц). Также можно прийти к выводу, что хотя вышеупомянутое функционирование домовой церкви в здании госоргана не противоречит закону, но регулярное посещение богослужений в ней группой сотрудников

госаппарата будет означать, что из них фактически образовалась религиозная группа.

Сложность истолкования вышеуказанных положений законодательства, связанная с неточными формулировками и пробелами в праве однозначно свидетельствует о необходимости введения ряда новых нормативно-правовых актов, определяющих дозволенное и запрещенное для гражданских служащих в отношении их личной свободы совести. Разбирая данную проблему нельзя еще раз не констатировать трудность разделения деятельности государственного органа и личных прав и свобод государственных служащих.

Участие государственных служащих, особенно высокопоставленных, в качестве частных лиц, в совершении религиозных обрядов все равно воспринимается значительной частью населения как свидетельство особого расположения власти к соответствующей конфессии. Тем более, как символ покровительства религии со стороны государства воспринимается наличие мест совершения богослужений в зданиях государственных органов, на территории воинских частей и пр. На наш взгляд, разрешение возникающих коллизий должно происходить не только путем ограничения и недопущения всех форм религиозной жизни в государственных органах, что нарушило бы личное право государственных служащих на свободу совести, но и путем повышения правовой культуры, ясного разграничения между личными религиозными убеждениями госслужащих и светскостью государственного органа.

В ст 18, п. 2 Закона «О государственной гражданской службе РФ» говорится о том, что гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности религиозных объединений.

(Категория «руководители» раскрывается в ст. 19 Закона: «руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных

органов и их структурных подразделений (далее также - подразделение), должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий»).

Данная тема является достаточно сложной, особенно для России, с ее глубоко укоренившимися «традициями» подхалимства, подражания начальству, неумения разделять отношение к начальнику как к должностному и частному лицу. Руководитель обладает значительным потенциалом для давления на подчиненного, являющегося носителем неугодных взглядов, а многие подчиненные приучены ориентироваться на принцип «делай как я»[4].

Однозначно недопустимы прямые приказания руководителей подчиненным посещать религиозные мероприятия. Кроме того, как было отмечено выше, разрешение руководителя на совершение религиозного обряда или церемонии в государственном органе фактически принуждает сотрудников быть его участниками. Помимо этого, руководитель обязан не

---

[4]В действующих в США «Правилах о религиозных проявлениях и выражении религиозных взглядов для федеральных служащих», утвержденных в августе 1997 г., говорится: «Руководитель не имеет права эксплицитно или имплицитно настаивать, чтобы его подчиненный участвовал в религиозной деятельности. Участие в религиозной деятельности не может быть условием сохранения работы, повышения по службе, повышения зарплаты и т.д. Руководитель также не имеет права настаивать на отказе его подчиненного от религиозной деятельности вне учреждения, если речь не идет о законных и нейтральных ограничениях, касающихся поведения служащих в нерабочее время вообще.

Эти запрещения не препятствуют руководителям говорить о религии. Если религиозные проявления со стороны руководителей не принуждают их подчиненных участвовать или отказываться от религиозной деятельности, и рассматриваются как выражение личной точки зрения руководителей, они законны в такой же степени, как и другие выступления, не запрещенные конституцией. Например, если обстоятельства подсказывают, что религиозные проявления выражают частную точку зрения руководителя, и его подчиненные вольны не принимать или игнорировать ее без всякого вреда для своей карьеры или профессиональной деятельности, такие религиозные проявления вполне законны.

Поскольку в компетенции руководителей находится прием на работу, увольнение и продвижение по службе, подчиненные могут воспринимать религиозные проявления их руководителя как обязывающие их к чему-то, даже если руководитель не имел подобных намерений. Поэтому руководители должны проявлять особую осторожность и оговаривать, что их религиозное или нерелигиозное поведение не является образцом для их подчиненных, и подчиненные не должны реагировать на него как на обязывающее их к чему-то. Руководители также должны, если это необходимо, предпринимать шаги к устранению подобного взаимного непонимания».

допускать принуждения гражданских служащих к участию в деятельности религиозных объединений со стороны третьих лиц, в т.ч. пресекать такие действия нижестоящих руководителей. Понятие «принуждение» имеет четкое содержание, предполагающее наличие зависимости принуждаемого от принуждающего. Поэтому попытки гражданского служащего навязывать свои религиозные убеждения коллегам, не находящимся от него в служебной зависимости, могут рассматриваться не как принуждение, а как нарушение деловой этики и внутреннего распорядка.

Статья 20 Закона «О государственной гражданской службе РФ», обязывающая гражданского служащего представлять представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, одновременно устанавливает, что не допускается использование этих сведений для установления или определения его платежеспособности, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также физических лиц.

Проделанный анализ позволяет заключить, что в Российской Федерации создана нормативно-правовая основа для организации и деятельности государственных органов и государственных служащих в сфере свободы совести и взаимодействия с религиозными объединениями, соответствующая конституционным принципам светскости государства и свободы совести. В то же время в действующем законодательстве имеется значительное число пробелов в области регулирования практических аспектов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с религиозными объединениями, в области реализации государственными служащими личного права на свободу совести. В качестве средства для совершенствования действующего законодательства можно рекомендовать разработку и принятие в качестве нормативного документа «Кодекса светскости государственных органов и государственных служащих».