

Отзыв
на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" и признании утратившими силу положений отдельных законодательных актов Российской Федерации»

1. Намерение авторов законопроекта привести законодательство Российской Федерации в соответствие с постановлениями Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда РФ является весьма позитивным и заслуживает внимания. В связи с этим представляется оправданным и давно назревшим устранение из закона требования о том, чтобы при государственной регистрации религиозной организации она должна была представить документ о выполнении ею «ценза оседлости» в виде 15 лет присутствия на данной территории.

Столь же добрые слова можно высказать и в пользу уменьшения количества отчетности, которую религиозным организациям требуется подавать в регистрирующие органы или размещать в сети Интернет.

2. На этом позитивные отзывы от законопроекта, увы, заканчиваются. Большая его часть, вопреки провозглашению ориентира на стандарты Европейского и Конституционного судов, направлена на уменьшение правовой свободы граждан. В целом, принятие законопроекта именно в представленном виде способно довольно сильно подорвать гарантированные конституционно и конвенционно свободу вероисповедания и свободу ассоциации (объединения). Во многом указанный эффект обусловлен предлагаемыми изменениями в правовом статусе религиозной группы.

В частности, в соответствии с определением религиозной группы, которое содержится в пункте 1 статьи 7 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», 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. Судя по всему, предлагаемые изменения правового положения этого образования разрабатывались без учета этого легального определения.

В частности, те изменения, которые вносятся в пункт 2 этой же статьи, фактически вводят необходимость государственной регистрации. В частности, проект закона предполагает письменное уведомление с настолько широким перечнем информации, которое фактически означает именно регистрацию. Такая регистрация имеет уведомительный характер, но она вполне явно ограничивает религиозные свободы граждан. В частности, авторы законопроекта, очевидно, не признают за теми, кто принимает участие в религиозной группе, право, гарантированное пунктом 5 статьи 3 закона, согласно которому «никто не обязан сообщать о своем отношении к религии». Вместо неформализованного способа реализовать свободу вероисповедания, теперь гражданам в рамках деятельности религиозной группы потребуется указывать о себе и своем вероисповедании, а также своей религиозной группе.

Две эти нормы, пункт 5 статьи 3 и предлагаемая редакция пункт 2 статьи 7 Закона, в одном нормативном акте и вообще в одном временном пространстве просто несовместимы из-за явного противоречия друг другу. Помимо этого, само по себе введение такого требования совершенно неоправданно. Оно не вытекает из постановления Европейского Суда по правам человека по делу Кимля и другие против России, равно как и из Постановления Конституционного Суда от 5 декабря 2012 года. Вместо этого оно подрывает такую конституционную гарантию, как неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и недопустимость вмешательства в частные дела.

В законопроекте потребность такого ужесточения и формализации деятельности религиозной группы никак не объяснена. И в чем она состоит, кроме проведения и поддержания «всероссийской переписи верующих» всех конфессий, состоящих в религиозных группах, определить невозможно. В действительности принцип деятельности религиозной группы, основанный на максимальной неформальности, когда в отношении людей с Богом никто не

вмешивается, и ни в какие учетные списки их не переписывает, этим законопроектом отменяется.

Думается, не случайным в силу сказанного является и явно непродуманное указание в пояснительной записке «на места, специально предоставленные религиозной группе ... «на основании гражданско-правового договора». Оно находится в очевидном противоречии с тем указанием пункта 1 статьи 7 закона, согласно которому религиозная группа не имеет правосубъектности юридического лица. Не имея такой правосубъектности, религиозная группа, очевидно, не может быть субъектом гражданских правоотношений, в том числе не может быть стороной гражданско-правового договора.

В пункте 1 статьи 7 этот вопрос решается совсем по-иному: «Помещение и необходимое для деятельности религиозной группы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками». Таким образом, отношения, основанные на гражданско-правовом договоре по поводу помещений для деятельности религиозной группы, в действительности могут возникнуть только у членов этой группы, которые вправе, согласно закону, потом предоставить такое помещение для группы и ее религиозной деятельности. Но логика законопроекта по ужесточению и формализации существования религиозной группы, в целом, как раз подразумевает такое отношение к ней, как если бы это было юридическое лицо. Однако, как и было указано, это находится в очевидном противоречии с правовым положением религиозной группы, которое с точки зрения гражданского законодательства, не наделяет ее какой бы то ни было правосубъектностью.

Еще одно наглядное несоответствие: пояснительная записка опирается на Постановление Конституционного Суда от 5 декабря 2012 года, которое рассматривало вопросы соответствия правового режима регулирования публичных религиозных мероприятий порядку, установленному для проведения митингов, демонстраций и шествий. Конституционный Суд указал на неконституционность распространения порядка организации и проведения публичных мероприятий (таких, как митинги, шествия и пр.) на публичные религиозные мероприятия, так как последние по своему характеру отнюдь не всегда нуждаются в применении органами власти таких же мер по обеспечению общественного порядка и безопасности. Иными словами,

Конституционный Суд указал на то, что даже публичные религиозные мероприятия – и те далеко не все требуют жесткого правового регулирования. Довольно непросто понять, каким образом эти справедливые положения Постановления от 05.12.2012г. могут привести к выводу о том, что для проведения где-либо религиозных мероприятий, причем включая и непубличные, необходимо проводящей их религиозной группе подать официальное уведомление, куда включить соответствующие места.

В действительности, вместо уменьшения полицейского надзора за публичными религиозными мероприятиями, о котором написал Конституционный Суд, законопроект повышает полицейский контроль даже за непубличными религиозными мероприятиями. Направление развития законодательства – прямо противоположное тому, которое было указано Конституционным Судом.

Помимо кардинального противоречия этих предложений законопроекта указанным положениям, невозможно пройти мимо того, что они попросту противоречат положениям ст. 28 Конституции РФ и ст. 9 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3. Нельзя согласиться также с подходом, который предлагается для статьи 9 закона. Помимо уже названного устранения ценза оседлости в виде подтверждения существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, законопроект предлагает и другие, куда менее справедливые и обоснованные предложения.

Так, одной из новелл законопроекта для статьи 9 стало введение такого требования для создания религиозной организации, как предварительное создание религиозной группы. Тут также необходимо указать, что ни постановлением Европейского суда по правам человека, ни постановлением Конституционного Суда РФ это нововведение не обусловлено и является произвольным. Пояснительная записка также не комментирует того, почему вместо ранее имевшего место «ценза оседлости» теперь предлагается другой фильтр – наличие создания религиозной группы перед созданием религиозной организации. Хотя законопроект не выдвигает никаких обязательных временных рамок, в течение которых должна существовать религиозная группа прежде, чем на ее основе может быть создана религиозная организация, и в

теории эти процессы может разделять несколько дней, тем не менее, рассматриваемое требование является очевидной произвольностью – то есть оно не опирается на какую-либо общественную потребность, на сформировавшийся в российском обществе запрос, не вызвано какими-либо объясняемыми причинами.

Ключевым же для оценки такого предложения представляется рассмотрение его в свете конституционных свобод граждан. Составляющей свободы религии является свобода исповедовать религию не только единолично, но и совместно с другими лицами. И в действительности пребывание среди людей, которые разделяют с тобой одну религию, является крайне важным фактором социализации любого человека. Здесь свобода вероисповедания переплетается с другим конституционным правом – свободой объединения (ассоциации), предусмотренным ст. 30 Конституции РФ. Сочетанием указанных двух фундаментальных свобод является такое важное право гражданина, как право самостоятельно выбирать форму своего объединения с другими лицами в ассоциацию, форму которой он также волен определять по своему усмотрению, и для которой совершенно неприемлемо требование предварительно войти в религиозную группу. Наконец, надо упомянуть и содержание гражданской правоспособности, которое в соответствии со ст. 18 ГК РФ включает право учреждения юридического лица, единолично или совместно с другими лицами.

Это право, в соответствии с вышеназванными положениями, не может быть обусловлено обязательным участием в таком образовании, которое не имеет даже статуса юридического лица, как религиозная группа. Предлагаемый подход не опирается ни на одно положение действующего законодательства и в значительной степени ограничивает как свободу ассоциации (объединения), так и свободу вероисповедания.

3.1. Предложения, касающиеся изменения статьи 11 закона также являются неоправданными, в частности, применительно к переносу компетенции устанавливать порядок взаимодействия государственных органов по регистрации с регистрирующими органами по вопросам религиозных организаций с уровня Правительства Российской Федерации на уровень самих этих регистрирующих ведомств. Помимо очевидной необходимости для двух органов согласовывать порядок их взаимодействия, это вызывает и серьезные

сомнения в качестве такого согласования, и в целом – в качестве того регулирования, которое из этого выйдет. При сравнении процесса нормотворчества и процесса согласования (иначе говоря – формирования соглашений), приоритет с точки зрения качества процесса принятия решений, и качества финального результата, очевидно, за нормотворчеством. Поскольку процесс согласования, достижения договоренности – всегда и неизменно продукт компромисса, равно как и взаимного перетягивания на себя одеяла преимуществ одновременно с перебрасыванием ответственности на другую сторону. Наконец, нельзя не отметить, что качество нормативных актов Правительства РФ просто выше, чем тех актов, которые исходят от ведомств. В целом же надо отметить, что необходимость и актуальность такой передачи компетенции на уровень ниже никак в пояснительной записке не оправдана, и выглядит крайне сомнительной.

Сказанное касается в равной степени также абзаца 5 пункта 4 статьи 14 закона.

3.2. Еще менее оправданным является замена требования при государственной регистрации религиозной организации документа о ее пятнадцатилетнем существовании документом о вхождении религиозной группы в централизованную религиозную организацию того же вероисповедания.

В первую очередь, конечно, возникает вопрос о том, а каким образом могут создать религиозную организацию те граждане России, которые а) ранее не создавали религиозных групп, а сразу решили создать именно юридическое лицо; б) которые создали религиозную группу, но она не входит ни в одну централизованную религиозную организацию.

Описание того насколько противоречит закону ситуация, описанная в случае а), содержится в разделе 2 настоящего отзыва.

Если обратиться к ситуации, описанной в случае б), наличие религиозной группы без вхождения в централизованную религиозную организацию, начать следует с того наглядного факта, что нет никакого правового механизма «вхождения» религиозной группы в состав религиозной организации. В этой части законопроект требует просто невозможного и несуществующего: членства/участия группы без статуса юридического лица в объединении со

статусом юридического лица. Гражданскому праву России (как и любой иной правовой отрасли) это явление неизвестно, и что оно собой представляет, вряд ли кто-то сможет объяснить. Если может быть вхождение в религиозную организацию отдельных граждан, в качестве прихожан или в качестве участников, то каким образом это могло бы распространяться на религиозную группу, понять невозможно. Сам по себе этот правовой механизм должен быть прежде разработан, апробирован и внедрен в практику деятельности религиозных организаций. При условии, что в нем вообще имеется какая бы то ни было необходимость, равно как и при условии его технической исполнимости.

Таким образом, законопроект в этой части исходит из несуществующих юридических институтов, которые не опираются на действующий в России правопорядок.

Не менее важно и то, что сам по себе избранный подход в действительности представляет собой тот же самый фильтр, что и имел место до постановления ЕСПЧ по делу «Кимля и другие против Российской Федерации», только немного завуалированный. Для его оценки просто требуется знать, что централизованная религиозная организация в соответствии с прежней редакцией ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» не могла появиться иным путем, кроме как представив документ о своем нахождении в данной местности на протяжении 15 лет, либо на основе местных религиозных организаций, которые, чтобы стать таковыми, также должны были получить соответствующий документ о своем 15-летию. Иначе делу «Кимля и другие против России» просто неоткуда было бы появиться.

Другими словами, законопроект пытается создать видимость исполнения Постановления ЕСПЧ, в действительности его не исполняя, но изящно камуфлируя этот же запрет под требование представить документ о вхождении религиозной группы в централизованную религиозную организацию.

4. Изменения, которые предполагается внести в статью 27 Закона, также вызывают серьезные нарекания, показывая, что законопроект в действительности направлен на продолжение дискриминационного курса в

отношении тех религиозных организаций, которые отличаются от четырех признаваемых традиционными для России.

Организации, которые каким-либо образом смогут пройти регистрацию, представив документ о том, что некая религиозная группа входит в состав централизованной религиозной организации того же вероисповедания, вновь столкнутся с десятилетним поражением в правах – теперь правах юридического лица, которые описаны в предлагаемой редакцией статьи 27: от возможности создавать образовательные организации и учреждать средства массовой информации, до учреждения централизованной религиозной организации.

То есть, дождавшись истечения пятнадцатилетнего срока существования на своей территории и все-таки пройдя регистрацию, местная религиозная организация теперь должна будет выдержать еще десять лет своеобразной «недобросовестной конкуренции» с другими, имеющими всю полноту правоспособности религиозными организациями. Это очередное ограничение свободы вероисповедания, как и свободы ассоциации, которое также не имеет какой-либо законной и понятной цели и обладает яркими дискриминационными чертами.

При этом остается вопрос о том, для чего такие ограничения в целом нужны. Ведь, если организация пройдет регистрацию, то есть, в существующей редакции законопроекта – представит документ о том, что она, ранее existing как религиозная группа, входила в состав централизованной религиозной организации, это будет означать, что где-то есть та самая централизованная религиозная организация, которая сможет сама учреждать и требуемые образовательные организации своего вероисповедания, и средства массовой информации.

Следует отметить также следующий момент относительно комментируемого положения ст. 27 из законопроекта. В пояснительной записке сказано: «Вступившим в законную силу 10 марта 2010 г. решением Европейского Суда по правам человека (далее – Европейский Суд) по делу "Кимля и другие против России" (жалобы №№76836/01 и 32782/03) установлено несоответствие части 1 статьи 9 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных

объединениях", согласно которой обязательным условием для регистрации религиозной организации является необходимость подтверждения существования религиозной группы на протяжении не менее 15 лет, положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Европейский Суд указал, что названная норма не отвечает критерию необходимости в демократическом обществе, который является одним из условий правомерного ограничения прав и свобод человека.

Отмена "правила 15 лет" позволит устранить препятствие в получении статуса юридического лица для представителей новых религиозных течений, существующих на территории Российской Федерации менее указанного срока и не имеющих собственных централизованных структур, при условии обязательного проведения в отношении таких религиозных организаций государственной религиоведческой экспертизы в порядке, установленном приказом Минюста России от 18 февраля 2009 г. №53 "О государственной религиоведческой экспертизе".

Вместе с тем, положение проекта о необходимости существования религиозной организации на территории РФ не менее 10 лет не соответствует ст. 9 и 11 Европейской конвенции о защите прав человека и тем толкованиям, которые дал Европейский суд по правам человека в частности, в частности постановление № 40825/98 от 31.07.2008 г. «Свидетели Иеговы против Австрии».

Принимая во внимание то внимание, которое уделяет законопроект Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также практике Европейского Суда по правам человека, это представляется весьма важным – принимая законопроекты, направленные на исполнение одних постановлений Суда, не нарушать другие и не создавать поводы для последующих.

В приведенном постановлении было рассмотрено дело, в котором Правительством было введено правило, что для получения статуса религиозной организации, религиозной ассоциации (организация более низшего порядка и имеющая меньший объем прав по сравнению с религиозной организацией) требовалось просуществовать на территории Австрии не менее 10 лет.

Европейский Суд по правам человека признал данное требование закона не соответствующим ст. 9 Конвенции. Процитируем выводы Европейского Суда: «94. Правительство утверждало, что десятилетний срок ожидания для зарегистрированных религиозных общин служил полезной цели, поскольку позволял компетентному органу проверить в течение этого периода готовность религиозной общины интегрироваться в существующую правовую систему, в частности, позволял выяснить, не осуществляла ли она незаконную деятельность, ведущую к аннулированию ее статуса юридического лица (п. 2 ст. 9 и п. 1 ст. 5 Закона о религиозных общинах).

97. Европейский Суд считает, что требование о сроке ожидания как условие предоставления религиозному объединению, имеющему статус юридического лица, более полного объема прав как публично-правовой организации поднимает тонкие вопросы, поскольку Государство обязано оставаться нейтральным и беспристрастным как при осуществлении своей регулирующей функции в сфере свободы вероисповедания, так и в своих отношениях с различными религиями и конфессиями (см. п. 116 указанного выше Постановления Европейского Суда по делу «Бессарабская Митрополитская Церковь и другие [против Молдовы]» (*Metropolitan Church of Bessarabia and Others [v. Moldova]*)). Следовательно, такой срок ожидания требует особенно тщательного рассмотрения со стороны Европейского суда.

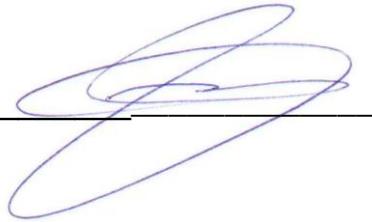
98. Европейский Суд мог бы согласиться с тем, что такой срок, возможно, было бы необходимо применить в исключительных случаях, например в отношении недавно основанных и неизвестных религиозных групп. Но его едва ли можно считать обоснованным, когда речь идет о давно действующих в мире религиозных группах, которые к тому же давно действуют в данной стране и поэтому хорошо известны компетентным органам власти, а это именно так в случае Свидетелей Иеговы. Государственные органы должны быть в состоянии проверить выполнение такими религиозными группами требований, предусмотренных соответствующими законами, за гораздо более короткий промежуток времени. Кроме того, приведенный заявителями пример другой религиозной общины свидетельствует о том, что австрийское государство не считало применение требования о сроке ожидания на равных основах важным инструментом осуществления своей политики в этой сфере».

С учетом сказанного, законопроект в основном, исключая части, связанные с устранением требования документа о пятнадцатилетнем существовании и уменьшения числа отчетности, не является средством достичь исполнения постановления Европейского Суда по правам человека по делу Кимля и другие против Российской Федерации, противоречит основам российского законодательства и международных актов, а также усиливает ограничение свободы вероисповедания и свободы ассоциации (объединения).

Отзыв подготовлен адвокатами Ершовым Ю.Л. и Султановым А.Р.* 19 апреля 2014 года по заказу Религиозного объединения «Саентологическая церковь Москвы».

Адвокат, член Адвокатской палаты г. Москвы, к.ю.н.

Ершов Ю.Л.



Юрист, член редколлегии журнала «Вестник гражданского процесса»

Султанов А.Р.



* Султанов А.Р. являлся заявителем по делу «Кимля и другие против Российской Федерации».