

ПОДОПРИГОРА Р.А.
доктор юридических наук,
профессор Каспийского общественного университета

Совершенствование законодательства в области свободы вероисповедания в свете разработки новой редакции Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях¹

I. История вопроса

В советское время вопросы деятельности религиозных объединений, как, впрочем, и остальные вопросы, связанные с религией, регулировались так называемым законодательством о религиозных культурах.

Административная ответственность за нарушения законодательства о религиозных культурах впервые была установлена в СССР Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 марта 1966 г. «Об административной ответственности за нарушение законодательства о религиозных культурах»². Вслед за этим указом в остальных республиках бывшего СССР были приняты свои указы. В Казахстане таковым стал Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 3 июня 1966 г. «Об административной ответственности за нарушения законодательства о религиозных культурах»³. В соответствии с указанным актом, нарушением законодательства о религиозных культурах признавалось:

- уклонение руководителей религиозных объединений от регистрации объединения в органах власти;
- нарушение установленных законодательством правил организации и проведения религиозных собраний, шествий и других церемоний культа;
- организация и проведение служителями культа и членами религиозных объединений специальных детских и юношеских собраний, а также трудовых, литературных и иных кружков и групп, не имеющих отношения к отправлению культа.

Совершение подобных действий влекло наложение штрафа в размере до 50 рублей, который накладывался административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских Советов депутатов трудящихся.

Принятый 22 марта 1984 г. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях⁴ в статье 206 почти дословно воспроизвел положения Указа от 3 июня 1966 г. добавив в качестве наказания предупреждение.

¹ Настоящий аналитический документ подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке Центра ОБСЕ в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в документе, могут не совпадать с официальной позицией Центра ОБСЕ в Астане.

² Розенбаум Ю.А. Советское государство и церковь. – М.: Наука, 1985. С. 169.

³ Ведомости Верховного Совета и Правительства Казахской ССР. 1966. № 24.

⁴ Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1984. № 14 (приложение).

Статья 206 сохраняла первоначальную редакцию вплоть до утраты силы Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях 30 января 2001 г.⁵. В связи с принятием нового Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Подобная ситуация выглядела очень странно, учитывая те события, которые произошли в Казахстане в 80-90 годах прошлого века: развал Советского Союза, формирование новой политико-правовой системы, создание собственного законодательства, изменение отношения государства к религии и религиозным организациям.

30 января 2001 года в Казахстане принимается новый Кодекс об административных правонарушениях⁶, в котором содержится статья 375 – «Нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях». В отличие от советского законодательства и КоАП Казахской ССР в ней появился пункт о воспрепятствовании совершению религиозных обрядов, другой религиозной деятельности, осуществляемой в соответствии с законом, нарушении прав граждан в зависимости от их отношения к религии, осквернении почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, оскорблении религиозных чувств граждан. То есть впервые предполагалась ответственность государственных органов, государственных и негосударственных организаций, граждан за создание каких-либо ограничений для религиозной деятельности, нарушение прав верующих и их ассоциаций.

Что касается непосредственно самих верующих и их объединений, то в своей первоначальной редакции статья наказывала за:

- уклонение руководителей религиозных объединений от регистрации объединения в органах государственного управления;
- осуществление религиозным объединением деятельности, противоречащей его целям и задачам, определенным его уставом (положением);
- участие в деятельности политических партий и оказание им финансовой поддержки;
- нарушение правил проведения религиозных мероприятий вне места нахождения религиозного объединения;
- организацию и проведение служителями культа и членами религиозных объединений специальных детских и юношеских собраний и групп, не имеющих отношения к отправлению культа;
- принуждение граждан к исполнению религиозных обрядов или участию в иной религиозной деятельности.

Позднее в статье появились иные нарушения:

- осуществление гражданами, иностранцами и лицами без гражданства миссионерской деятельности без учетной регистрации;
- нарушение религиозным объединением при осуществлении своей деятельности законодательства Республики Казахстан;
- систематическое осуществление религиозным объединением деятельности, противоречащей его уставу (положению), а равно неустранение в установленный срок религиозным объединением нарушений, послуживших основанием для приостановления его деятельности.

Следует отметить достаточно серьезные санкции, установленные статьей 375: штраф (до 300 месячных расчетных показателей на юридическое лицо), приостановление или запрет деятельности, административное выдворение.

Таким образом, несмотря на либерализацию государственно-церковных отношений, предоставление верующим и их ассоциациям прав и свобод, административное

⁵ Закон Республики Казахстан от 30 января 2001 года «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5-6. Ст. 25.

⁶ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5-6. Ст. 24.

законодательство стало даже более репрессивным по сравнению с советским периодом. При этом оно сохранило рецидивы советского законодательства, что выражается в схожести сформулированных правонарушений⁷. Стремление до крайних пределов усилить ответственность привело к совершенно абсурдным положениям с точки зрения общеправовых принципов ответственности. К примеру, широта формулировки в качестве объективной стороны «нарушение законодательства при осуществлении своей деятельности» делает ненужным существование в отношении религиозных объединений всех иных составов в КоАП: какие бы нормы религиозное объединение не нарушило, оно все равно будет наказано, если даже конкретный состав правонарушения не сформулирован, а объективная сторона не прописана.

II. Ответственность за нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях в проекте Кодекса об административных правонарушениях

Предлагаемая статья 452⁸ проекта КоАП основывается на старых подходах в регулировании ответственности религиозных объединений. Справедливости ради следует отметить, что некоторые из неудачных положений прежнего законодательства устранены. Речь идет об отсутствии в проекте ответственности за нарушение религиозным объединением при осуществлении своей деятельности законодательства Республики Казахстан или за нарушение правил проведения религиозных мероприятий вне места нахождения религиозного объединения.

Но вместе с тем большинство проблем сохранилось.

Ниже предлагается анализ конкретных правонарушений в проекте КоАП в сфере религии, за которые предусмотрена административная ответственность:

1. Уклонение руководителей религиозных объединений от регистрации объединения в органах государственного управления (статья 452)

Руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений, а также финансирование их деятельности (статья 451)

Как было показано выше, терминология «уклонение руководителей от регистрации» существовала еще в советском законодательстве об административных правонарушениях, когда деятельность незарегистрированных объединений была невозможна и любая религиозная активность санкционировалась государством.

В современном законодательстве Республики Казахстан (Законе Республики Казахстан от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»⁹) также присутствует норма о том, что не допускается деятельность незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке религиозных объединений (ст. 4). Однако эта норма является одной из самых проблемных в

⁷ См. об этом также Подопратора Р.А. Административная ответственность за нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях // Человек и право. 2002. № 2. С. 65-67.

⁸ В проекте Кодекса также имеется статья 451 также относящаяся к религиозным объединениям: Руководство, участие в деятельности незарегистрированных в установленном законодательством Республики Казахстан порядке общественных, религиозных объединений, а также финансирование их деятельности.

⁹ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 4. Ст.84.

казахстанском законе, поскольку противоречит как Конституции, так и международно-правовым актам.

Так, Конституция Республики Казахстан не содержит положений, касающихся обязательности или необязательности регистрации религиозных объединений или групп. В п. 1 статьи 22 Конституции говорится лишь о том, что каждый имеет право на свободу совести.

Содержание свободы совести также не детализируется в Конституции Республики Казахстан. Поэтому, учитывая, что речь идет об одном из фундаментальных прав человека, целесообразно обращение к международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Казахстан. Тем более что сама Конституция в п. 3 статьи 4 устанавливает, что международные договоры, ратифицированные республикой применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

В соответствии со статьей 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.) ратифицированным Республикой Казахстан 28 ноября 2005 г.¹⁰, *каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении.*

Когда свобода совместного исповедания религии обуславливается необходимостью предварительного разрешения государственных органов, возникает противоречие с п. 1 статьи 22 Конституции о праве на свободу совести, если считать, что Республика Казахстан признает понимание права на свободу совести, содержащееся в Международном пакте о гражданских и политических правах. Установление обязательной регистрации и запрет деятельности незарегистрированных объединений или групп лишает граждан права исповедовать религию сообща с другими, т. е. по своей сути является ограничением права на свободу совести. Пункт 3 статьи 39 Конституции говорит о том, что ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные отдельными статьями Конституции, включая статью 22.

Кроме того, требование обязательной регистрации противоречит п. 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Деятельность незарегистрированных религиозных объединений или групп сама по себе не угрожает конституционному строю, общественному порядку, правам и свободам человека, здоровью и нравственности населения, что показывает несоответствие положения о запрете деятельности таких объединений или групп пункту 1 статьи 39.

Поэтому установление административной ответственности за уклонение от регистрации, руководство, участие в деятельности незарегистрированных религиозных объединений, равно как сама обязательная регистрация противоречит Конституции и международно-правовым обязательствам государства.

Статьи о наказании за незарегистрированную деятельность религиозных объединений неудачны и с точки зрения юридической техники. Так, руководителя такого объединения

¹⁰ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2005. № 21-22. Ст. 88.

можно одновременно привлекать к ответственности и за руководство деятельностью незарегистрированного объединения и за участие в деятельности такого объединения и даже за уклонение от регистрации. То есть одно и то же действие входит в объективную сторону нескольких составов правонарушений. Непонятно, что включается в объективную сторону уклонения, и почему этот состав не может быть охвачен составом - руководство деятельностью незарегистрированного объединения.

КоАП не учитывает существование таких субъектов, как малочисленные религиозные группы, не имеющие признаков юридического лица (статьи 6-1, 6-2 Закона о свободе вероисповедания и религиозных объединениях), руководители и члены которых также формально являются субъектами ответственности (поскольку не являются в прямом смысле слова религиозными объединениями).

Практический опыт применения аналогичных статей показывает их бесполезность с точки зрения принуждения к обязательной регистрации. Верующие и их ассоциации, не признающие государственную регистрацию, отказываются от нее и после вынесения административного взыскания. В отдельных административно-территориальных единицах отсутствует учетная регистрация малочисленных религиозных групп, не имеющих признаков юридического лица, что криминализирует деятельность многих религиозных структур.

2. Осуществление религиозным объединением деятельности, противоречащей его целям и задачам, определенным его уставом (положением)

Действительно в соответствии с казахстанским законодательством деятельность некоммерческих организаций в большей степени, чем коммерческих связана с уставом. Вместе с тем сам факт внеуставной деятельности может не представлять никакой общественной опасности и даже наоборот – представлять общественную пользу (к примеру, в уставе не указана благотворительная деятельность, но религиозное объединение ею занимается). На самом деле в законодательстве имеется возможность воздействия на религиозное объединение, которое занимается такой внеуставной деятельностью. В соответствии с ч. 2 статьи 49 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть), по решению суда юридическое лицо может быть ликвидировано в случае систематического осуществления деятельности, противоречащей уставным целям юридического лица. Выделение дополнительной (административной) ответственности для религиозных объединений, по нашему мнению, не вызывается необходимостью (такое же правонарушение сформулировано – из всех других некоммерческих организаций – только для общественных объединений).

3. Участие в деятельности политических партий и оказание им финансовой поддержки

Запрет на участие в политической деятельности и финансирование религиозными объединениями содержится в Конституции Республики Казахстан (статья 5) и в Законе о свободе вероисповедания и религиозных объединениях (статья 4). Учитывая закрепленный принцип отделения религиозных объединений от государства, проявляющийся в том числе в дистанцировании религиозных структур от политики, административная ответственность за участие религиозных объединений в деятельности политических партий и оказание им финансовой поддержки выглядит оправданной.

Вместе с тем в проекте КоАП имеется другая статья (450), которая также наказывает за финансирование политических партий религиозными объединениями.

4. Принуждение физических лиц к исполнению религиозных обрядов или участию в иной религиозной деятельности

На первый взгляд, подобное основание для наложения административной ответственности выглядит вполне нормально. В соответствии с ч.1 статьи 3 Закона о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, какое-либо принуждение в определении отношения к религии, к участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах и церемониях, в обучении религии не допускается.

Вместе с тем определение действий, которые подпадают под понятие принуждения, могут вызвать серьезные проблемы. Когда человека заставляют ходить в мечеть или церковь под угрозой применения насилия, ограничения свободы, лишения пищи и т. д., безусловно, можно говорить о принуждении. Но для подобного рода действий законодательством уже предусмотрены соответствующие меры воздействия, гораздо более строгие, чем административная ответственность (см., к примеру, отдельные статьи Уголовного кодекса Республики Казахстан, наказывающие за истязания (ст. 107), угрозу (ст. 112), незаконное лишение свободы (ст. 126).

Существует опасность отнесения к наказуемым действиям, к примеру, действий родителей, которые заставляют своих несовершеннолетних детей посещать религиозные собрания, участвовать в религиозных праздниках. В соответствии со статьей 14 Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., ратифицированной Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 г., государства-участники уважают право ребенка на свободу мысли, совести и религии. Но вместе с тем государства-участники уважают права и обязанности родителей и в соответствующих случаях законных опекунов руководить ребенком в осуществлении его права методом, согласующимся с развивающимися способностями ребенка.

Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 г. «О правах ребенка в Республике Казахстан»¹¹ говорит о том, что в отношении детей, не достигших совершеннолетнего возраста, религиозные обряды совершаются с согласия родителей или лиц, их заменяющих. Не допускаются принудительные меры по привлечению детей к религии (статья 35). Заметим, что Закон о правах ребенка говорит о недопущении принудительных мер по привлечению детей к религии, в то время как предлагаемая статья КоАП о принуждении к исполнению религиозных обрядов или участию в иной религиозной деятельности, что не одно и то же.

5. Воспрепятствование совершению религиозных обрядов, другой религиозной деятельности, осуществляемой в соответствии с законом, нарушение прав физических лиц в зависимости от их отношения к религии, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, оскорбление религиозных чувств физических лиц

Установление административной ответственности за перечисленные в настоящем пункте действия представляется оправданным.

6. Осуществление гражданами, иностранцами и лицами без гражданства миссионерской деятельности без учетной регистрации

В соответствии со статьей 4-1 Закона о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства осуществляют миссионерскую деятельность на территории Республики Казахстан после прохождения учетной регистрации. Осуществление миссионерской деятельности без учетной регистрации запрещается.

¹¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2002. № 17. Ст. 154.

Вместе с тем данные положения также достаточно спорны. Право на исповедание религии включает в себя право на распространение религиозных убеждений. Миссионерская деятельность одно из основных направлений деятельности религиозных объединений. Постановка права на распространение религиозных убеждений в зависимость от решения государственного органа противоречит международно-правовым актам, которые устанавливают, что *свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям (а обязательная учетная регистрация не что иное, как ограничение права), установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц* (п. 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.).

Сама по себе миссионерская деятельность не представляет угрозу общественной безопасности, порядку, здоровью, морали, основным правам и свободам других лиц. Другое дело, что в ходе миссионерской деятельности может происходить обман, принуждение, оскорбление религиозных чувств граждан. Однако имеются соответствующие положения в других нормативных правовых актах (и даже в самом КоАП), позволяющие защититься от конкретных миссионеров (см. п. 2 анализируемой статьи).

Миссионерская деятельность также охраняется положениями международных актов, затрагивающих свободу слова и право на распространение информации. В соответствии со статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Пользование этими правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

С помощью такого инструмента как постановка на учет миссионеров вряд ли может быть достигнута цель обеспечения уважения прав и репутации других лиц, охрана нравственности населения. Поэтому уместней было бы установление ответственности не за деятельность без учетной регистрации, а за оскорбление религиозных чувств других граждан, надругательство над религиозными символами, мошенничество в ходе миссионерской деятельности. Но подобные правонарушения уже сформулированы в действующем законодательстве (см. п. 2 ст. 375 действующего КоАП, оскорбление (статья 130 УК), возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой или религиозной вражды (статья 164).

7. Систематическое осуществление религиозным объединением деятельности, противоречащей его уставу (положению), а равно неустранение в установленный срок религиозным объединением нарушений, послуживших основанием для приостановления его деятельности

См. комментарий на стр.6.

Что касается санкций, то с учетом сказанного выше о составах, следует признать, что санкции выглядят в большинстве своем адекватно. Вместе с тем необоснованно завышенным является штраф за руководство деятельностью незарегистрированных религиозных объединений (сто месячных расчетных показателей). Непонятно почему в числе субъектов ответственности за *воспрепятствование совершению религиозных обрядов, другой религиозной деятельности, нарушение прав физических лиц в*

зависимости от их отношения к религии, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, оскорбление религиозных чувств физических лиц отсутствуют юридические лица.

III. Выводы и рекомендации

Предлагаемые в проекте статьи об административной ответственности за нарушения законодательства о свободе вероисповедания в определенной части противоречат Конституции Республики Казахстан и принятым Казахстаном международным обязательствам. Кроме того, в предлагаемых статьях обнаруживаются еще советские подходы государственно-конфессиональных отношений, основанные на беспрекословном подчинении верующих и религиозных объединений государству.

Предлагаемый вариант статьи КоАП:

Статья 452. Нарушение законодательства о свободе вероисповедания и религиозных объединениях

1. Участие религиозных объединений в деятельности политических партий и оказание им финансовой поддержки -

влекут предупреждение или штраф на руководителей религиозного объединения в размере до двадцати, на юридическое лицо - в размере до ста месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности на срок до шести месяцев.

2. Воспрепятствование совершению религиозных обрядов, другой религиозной деятельности, осуществляемой в соответствии с законом, нарушение прав граждан в зависимости от их отношения к религии, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест, оскорбление религиозных чувств граждан -

влекут штраф на граждан в размере до восьми, на должностных лиц - в размере до двадцати месячных расчетных показателей, на юридических лиц до ста месячных расчетных показателей.

Также подлежит исключению из проекта статья 451.

Май 2010 г.