

Министерство образования и науки РФ
Автономная некоммерческая организация высшего образования
Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка»
Юридический факультет
Кафедра Конституционного и административного права

Программа высшего образования
Направление «Юриспруденция»
Профиль «Государственно-правовой»

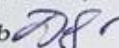
ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ



Заведующий кафедрой:
к.ю.н. доц. Кленкина О.В.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА
«АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РЕЛИГИОЗНЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ»**

Выполнил:

Дубровина Т.С., ЗЮ-12.
подпись 

Научный руководитель:

к.ю.н. доц. Кленкина О.В.
подпись



Самара
2017

Содержание

Содержание	1
Введение.....	3
1. Общие понятия о религиозных объединениях.....	8
1.1 Понятие религиозных объединений.....	8
1.2 Виды религиозных объединений.....	11
2. Законодательное регулирование религиозных объединений.....	20
2.1 Правовой статус религиозных объединений.....	20
2.2 Правовое регулирование деятельности религиозных объединений: новеллы законодательства	24
3. Государственно-конфессиональные отношения и связанные с ними проблемы.....	41
3.1.Этноконфессиональные конфликты и противоречия как следствие комплекса социальных проблем в полинациональных регионах	41
3.2. Проблемы правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в науке административного права на современном этапе	49
3.3.Актуальные проблемы совершенствования государственного контроля за деятельностью религиозных объединений.....	54
Заключение	63
Список использованной литературы.....	66

Введение

Демократизация общественных отношений, создание правового государства и гражданского общества, на которые направлен курс современной политики российского государства во многом способствовали существенным трансформациям правового статуса религиозных объединений. В советский период долгие годы в России велась антирелигиозная политика, после чего был принят Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 «О свободе вероисповеданий»¹, впервые определивший и закрепивший начала правового статуса религиозных объединений. Через три года после этого в Конституции РФ был закреплен светский характер государства, который по сути отделил религиозные объединения от государства и запретил устанавливать какую-либо религию в качестве государственной или обязательной (ст. 14). Статья 28 Основного закона гарантировала свободу совести, свободу вероисповедания, в том числе и право исповедовать или не исповедовать любую религию, у граждан появилось право свободно выбирать и распространять религиозные и иные убеждения. Статья 19 Конституции провозгласила равноправие граждан, не взирая на их религиозные убеждения².

В 1997 году, развивая конституционные положения, на смену Закону РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 «О свободе вероисповеданий» пришел Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»³.

На сегодняшний день, не смотря на периодические внесения изменений в вышеназванный закон, можно отметить, что регламентация общественных отношений, появляющихся в связи с функционированием религиозных

¹ Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 1990, № 21, ст. 240 (утратил силу).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014, № 31, ст. 4398.

³ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Российская газета», № 190, 01.10.1997.

объединений, не совершенна. Можно с уверенностью говорить о том, что данная тема является одной из актуальных проблем в нашей стране, и имеет значительное общественное и научное обоснование.

О том, что нормы законодательства, посвященные административно-правовому статусу религиозных объединений требуют совершенствования говорит ряд постановлений Конституционного суда РФ о проверке конституционности положений Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях».

Надо констатировать, что в законодательном регулировании нуждается не только функционирование религиозных объединений как административно-правовых субъектов Российской Федерации, но и отношения между ее участниками. Ведь, если нарушаются права и законные интересы личности, закон должен встать на защиту нарушенных прав, чтобы данные нарушения не оставались за пределами административно-правового воздействия.

Конституционно-правовые аспекты отношений государства и религиозных объединений получили достаточно широкое освещение в научной литературе, например, следующими авторами: С.Ю. Симорот, И.Н. Вишняковой, С.А. Бурьяновым, И.В. Понкиным, А.В. Пчелинцевым, М.Ю. Губиным, В.Н. Линкиным и др.

Институт свободы совести комплексно проанализирован в работах Ф.М. Рудинского.

Теоретико-правовой и историко-правовой анализ отношений государства и религиозных объединений содержится в работах Е.А. Муравской, К.Г. Каневского, Р.А. Тараско, Т.В. Епифановой, В.А. Живулина, В.И. Подгорного, О.А. Шмаковой, Д.А. Цыкалова, прот. В. Цыпина, А.А. Дорской, О.Н. Петюковой, К.Н. Радченко, О.В. Старкова и И.В. Упорова, других исследователей.

И.Р. Такаев⁴ раскрывает правовые аспекты взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений.

Труды А.Г. Залужного⁵ посвящены рассмотрению механизма прокурорского надзора за исполнением законов в сфере свободы совести. Вопросы отношений государства и религиозных организаций в имущественной, благотворительной, образовательной сферах отражены в работах К.А. Чернеги⁶.

О распространении новых религиозных течений деструктивного характера в России писали Т.А. Бажан, А.И. Хвыля-Олинтер, И.Н. Яблокова и др.

Признанными специалистами в области изучения религиозного экстремизма и методов противодействия ему со стороны государства являются А.А. Игнатенко, Л.Р. Сюкияйнен, Д.Н. Антипова, И.А. Тарасевич, А.А. Нуруллаев, М.А. Яворский и др.

В связи с тем, что вопросы государственно-конфессионального взаимодействия носят межотраслевой характер, следует выделить научные труды, написанные в области истории (А.Н. Щапова, М.И. Одинцова, О.Ю. Васильевой), политологии (Ю.В. Колесниченко, Д.А. Курайши), философии (В.В. Заболотневой, Т.В. Излученко, С.В. Мельник), социологии (И.С. Мавляутдинова), экономики (Е.А. Никишина, Р.В. Капинос), имеющие важное значение для уточнения юридических подходов.

Административно-правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений строится с учетом доктринальных подходов, закладывающих основы трактовки административно-правовых категорий в трудах А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.Б. Агапова, Ю.М. Козлова, А.П.

⁴ Такаев И.Р. Организационные и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий (по материалам Северо-Кавказского федерального округа): Автореф. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2015.

⁵ Залужный А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии экстремизму. М., 2004.

⁶ Чернега К.А. Правовые проблемы религиозного образования в России // Право и образование. 2004. № 2. С. 67 - 84.

Коренева, В.И. Новоселова, Ю.Н. Старилова, Б.В. Россинского, Ю.А. Тихомирова и других административистов.

Объектом дипломной работы являются общественные отношения, которые складываются в административно-правовой сфере с участием общественных объединений.

Предметом дипломной работы является совокупность административно-правовых норм, регламентирующих механизм реализации правового положения отдельных видов общественных объединений в Российской Федерации.

Цель выпускной квалификационной работы – рассмотреть административно-правовой статус религиозных объединений.

Для достижения цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть понятие и виды религиозных объединений в России;
- охарактеризовать правовой статус религиозных объединений;
- исследовать правовое регулирование деятельности религиозных объединений;
- рассмотреть этноконфессиональные конфликты и противоречия как следствие комплекса социальных проблем в полинациональных регионах;
- выявить проблемы правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в науке административного права на современном этапе;
- проанализировать актуальные проблемы совершенствования государственного контроля за деятельностью религиозных объединений.

Задачи, решаемые в выпускной квалификационной работе, определили комплекс общих и частных научных методов исследования. В работе использовались общенаучные методы: дедукция и индукция, анализ и синтез, а также частные научные методы исследования: сравнительно-правовой и системно-структурный.

Эмпирической базой исследования явились Конституция РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, федеральное законодательство Российской Федерации и другие нормативные правовые документы.

Теоретические выводы сформулированы на основе творческого переосмысления достижений отечественных ученых-юристов в области трудового права и права социального обеспечения, таких как: Андреева Ю.А., Андреев В.К., Бубнов С.В., Верховский А. В., Гришаев С.П., Кирпичев А.Е., Михайлов Г. А., Нестеров А.В., Писенко К.А., Пролетенкова С.Е., Романюк Е.И. и др.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

1. Общие понятия о религиозных объединениях

1.1 Понятие религиозных объединений

Нормы права, устанавливающие гражданско-правовое положение религиозных объединений, содержатся в Конституции РФ (ст. 13, 14, 28, 30)⁷, ФЗ «О некоммерческих организациях» (ст. 6)⁸, ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений»⁹ и иных нормативных правовых актах.

«Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей» (п. 1 ст. 6 ФЗ «Об общественных объединениях»¹⁰).

В ст. 117 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ)¹¹ было дано понятие общественным и религиозным организациям (объединениям). При этом правовые нормы об этих двух видах юридических лиц формально не были разделены: «ими признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014, № 31, ст. 4398.

⁸ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О некоммерческих организациях» // «Российская газета», № 14, 24.01.1996.

⁹ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Российская газета», № 190, 01.10.1997.

¹⁰ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях» // «Российская газета», № 100, 25.05.1995.

¹¹ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.

нематериальных потребностей». В связи с этим существовало множество разных толкований понимания места религиозных организаций в системе юридических лиц: одни считали религиозные организации разновидностью общественных организаций; другие рассматривали их как один из видов общественных объединений; третьи вообще не рассматривали религиозные организации как организационно-правовую форму юридических лиц.

Системное толкование норм Конституции РФ позволяет говорить о том, что формально-юридически эти виды юридических лиц разделены. Основы взаимоотношений между общественными объединениями и государством регламентируются ст. 13 Конституции РФ, в которой признается идеологическое многообразие в Российской Федерации и указывается, что общественные объединения равны перед законом. Дальнейшее развитие этот принцип получает в ст. 30 Конституции РФ, которая устанавливает конституционное право на объединение и основополагающие принципы функционирования общественных объединений. Следовательно, Конституция РФ признает особое значение и самостоятельность религии и религиозных объединений¹².

ФЗ «О некоммерческих организациях» предполагает самостоятельное регулирование отношений с участием религиозных организаций. Так, п. 4 ст. 1 Закона устанавливает правило о том, что действие настоящего ФЗ не распространяется на религиозные организации. Особенности их правового положения, создания, реорганизации и ликвидации, управления ими определяются специальным законом – ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений». Таким образом, в системе действующего правового регулирования постепенно выстраивается обособленное регулирование отношений по созданию и деятельности религиозных организаций, в том числе путем противопоставления их общественным объединениям.

¹² Смоленский М.Б. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). М.: Феникс, 2014. – С. 15.

В целях исключения противоречивых трактовок законодатель ФЗ от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой ГК РФ и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»¹³ исключил ст. 117 ГК РФ, в которой общественные и религиозные организации рассматривались как равнозначные добровольные объединения граждан. Единственно, чем похожи эти два вида объединений – это добровольность вступления участников и нематериальная цель создания. Следовательно, данное правовое положение распространяется на любые объединения граждан, в том числе на все виды юридических лиц, но никакие существующие организационно-правые формы юридических лиц не соответствуют сущности религиозных организаций, так как целью их образования является удовлетворение религиозных потребностей личности.

В настоящее время правовое положение религиозных организаций регулируется отдельно. Характерно, что и местные, и централизованные религиозные организации составляют одну организационно-правовую форму юридического лица в отличие от общественных объединений, которые могут входить в организационно-правовую форму общественной организации либо ассоциации (союза). Таким образом, законодатель, по сути, закрепил позицию тех ученых, которые доказывали, что нельзя отождествлять религиозные организации с общественными объединениями, поскольку характер целей и видов функционирования религиозных организаций существенно отличается от тех функций, которые осуществляют общественные объединения граждан в ассоциации (союзы)¹⁴.

Следовательно, среди всех юридических лиц религиозные организации занимают совершенно определенное, предназначенное лишь для них место. Что нашло свое отражение в материальных и формальных признаках религиозных

¹³ Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.05.2014, № 19, ст. 2304.

¹⁴ Андреев В.К., Кирпичев А.Е. Юридические лица. Введение в корпоративное право: Лекция. М.: РАП, 2014. – С. 68.

организаций как юридических лиц, отличных от иных организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Развернутое определение, указывающее на характерные признаки религиозных организаций и других религиозных объединений, в настоящее время содержится в ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях». Согласно п. 1 ст. 6 данного Закона религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Таким образом, следует констатировать, что термин «религиозная организация» в Законе о свободе совести используется как обобщающий, обозначающий не организационно-правовую форму юридического лица, а несколько организаций различной правовой природы и структуры, действующих в особой сфере, а потому обладающих некоторыми сходными признаками. Эти признаки имеют внешний характер и обусловлены той областью, где организации функционируют, их социальным предназначением и специфическими целями совместного вероисповедания и распространения веры.

1.2 Виды религиозных объединений

Религиозные организации в России образуются с целью удовлетворения религиозных потребностей граждан исповедовать и распространять веру и действуют согласно своей иерархической и институциональной структуры.

Есть такие виды религиозных организаций: религиозные общины, управления и центры, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, также объединения, состоящие из вышеупомянутых религиозных организаций¹⁵.

Религиозные объединения образуются в форме религиозных групп и религиозных организаций. Это могут быть общероссийские, межрегиональные, региональные и местные религиозные объединения. Из числа религиозных объединений в качестве юридического лица регистрируется лишь религиозная организация¹⁶.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Таким образом, закон не устанавливает ни определенной численности участников религиозной группы (но т.к. это добровольное объединение их должно быть не менее двух), ни каких-либо специальных требований, которым они должны отвечать. Обязательного извещения органов власти о возникновении религиозной группы не требуется, но, если в дальнейшем ее участники намерены создать местную религиозную организацию, они обязаны уведомить о начале своей деятельности органы местного самоуправления¹⁷.

Не имея прав юридического лица, религиозная группа не может иметь на праве собственности обособленное имущество, а потому, как указывалось выше, помещения и иные необходимые для ее деятельности вещи предоставляются в пользование религиозной группе и ее участникам. Членство в религиозной группе не имеет строго фиксированного характера и определяется каждым участником без какого-либо оформления. Цели создания

¹⁵ Ратинов А. Р., Кроз М. В., Ратинова М. А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика. М., 2011. С. 69

¹⁶ Гришаев С.П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС Консультант Плюс. 2015. URL: <http://base.consultant.ru/>.

¹⁷ Рассолова Т.М. Гражданское право: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. – С. 89.

религиозных групп (совместное вероисповедание и распространение веры) находятся в духовной сфере, а потому деятельность их участников в виде совершения богослужения, других религиозных обрядов и церемоний, обучения религии своих последователей может быть эффективной и без формирования общего имущества, без возникновения у участников взаимных прав и обязанностей гражданско-правового характера¹⁸.

Религиозная община - местное добровольное объединение верующих граждан для совместного удовлетворения своих религиозных потребностей, зарегистрированное в соответствии с нормами действующего законодательства при наличии не менее верующих.

Монастырь - это монашеская корпорация с правами юридического лица. Возможно существование несамостоятельных или прописных монастырей, администрация которых действует на основании доверенности монастыря-хозяина¹⁹.

Учитывая нормы ст. 19 Закона «О свободе совести и религиозных объединениях»²⁰ духовные учебные заведения являются религиозными организациями²¹. Статья указанного Закона не дает определения духовного учебного заведения, а лишь обращает наше внимание на то, что «религиозные управления и центры в соответствии со своими зарегистрированными уставами (положениями) вправе создавать духовные учебные заведения для подготовки священнослужителей и служителей иных необходимых им религиозных специальностей»²².

¹⁸ Литовкин В.Н., Гутников О.В. Юридические лица в гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. – С. 958.

¹⁹ Ратинов А. Р., Кроз М. В., Ратинова М. А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика. М., 2011. С. 69

²⁰ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Российская газета», № 190, 01.10.1997.

²¹ Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2012. С.154–155

²² Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2011. С. 82

К концу XIX в. гражданско-правовой статус духовных училищ и семинарий определялся типичными уставами, которые разрабатывались Учебным комитетом, и делился на несколько направлений. Духовное направление было ориентировано на подготовку духовенства, два других - церковно-приходской и светский - охватывали сферу общего образования. Реформами Александра I была усовершенствована духовное образование, определились четыре степени учебных заведений: академия, семинария, уездное училище, приходская школа. В наше время эти уставы были использованы при разработке современных гражданских уставов духовных учебных заведений.

М. С. Суворов определял, что «духовно-учебные заведения, высшие, средние и низшие, за исключением патриархальных женских училищ, самостоятельной юридической личности не имеют, а состоят в собственности епархиального духовенства, которому, однако, разъяснено, что оно не имеет права вмешиваться в ход ученого дела»²³.

До принятия Закона России «О свободе совести и религиозных объединениях» духовные учебные заведения, как и другие религиозные организации, не были наделены статусом юридического лица.

Как нами уже было отмечено, «религиозные управления и центры имеют право создавать монастыри и религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения. И хотя законодательство не определяет, что указанные организации являются юридическими лицами, но, поскольку они действуют на основании устава или положения, подлежащего регистрации, то можно сделать вывод, что им присущи признаки юридического лица»²⁴.

Сама классификация религиозных организаций изменилась. Если ранее они делились на общероссийские, межрегиональные, региональные и местные

²³ Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. 2011 С. 449

²⁴ Верховский А. В. Религиозная ксенофобия: межконфессиональный и внутриконфессиональный аспекты // Национализм, ксенофобия и нетерпимость в современной России. М., 2012. С. 225

религиозные объединения, то в настоящее время есть всего два вида – местная религиозная организация и централизованная религиозная организация²⁵.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица (п. 1 ст. 8 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений»). Религиозная организация функционирует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и обязан отвечать общим требованиям, предусмотренным п. 2 ст. 52 ГК РФ.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении (п. 3 ст. 8 ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений»)²⁶.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций (п. 4 ст. 8ФЗ «О свободе совести и религиозных объединений»). Религиозная организация данного вида может учреждаться исключительно юридическими лицами. Соответственно, она не подпадает ни под понятие религиозного объединения, ни под понятие религиозной организации, которые определяются как добровольные объединения исключительно граждан²⁷.

²⁵ Гришаев С.П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС Консультант Плюс. 2015. URL: <http://base.consultant.ru/>.

²⁶ Коршунова Н.М., Андреева Ю.Н., Эриашвили Н.Д. Актуальные проблемы гражданского права: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – С. 62.

²⁷ Литовкин В.Н., Гутников О.В. Юридические лица в гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. – С. 962.

Следует обратить внимание на тот факт, что на сегодняшний день в цивилистике отсутствуют отдельные научные исследования, посвященные видам религиозных организаций, эти вопросы рассматривались чаще всего при исследовании в целом классификации юридических лиц (см. работы С. Братуся, И. П. Грешникова).

Считаем целесообразным отметить, что такие организационно-правовые формы православной жизни, как братства, в отличие от светских и некоторых церковных учреждений, не могут быть созданы на основании распоряжения. Их основа - это всегда существующие живые люди, которые верят в Бога и Церковь и хотят проводить ту или иную церковную службу. Это желание требует четкого определения целей и форм служения, которые выражаются в уставе братства. Братства в отличие от установленной веками иерархической структуры Церкви, могут в несколько раз в случае необходимости увеличивать свою численность. Братства способствуют образованию, выдают богослужебную и богословско-катехитическую литературу. В России Архиерейским собором Русской Православной Церкви было установлено, что все братства должны отказаться от прав юридического лица и полностью стать подвластными настоятелю того или иного прихода.

Итак, мы снова сталкиваемся с коллизией норм светского законодательства и церковного, что в свою очередь не улучшает ситуацию, которая сложилась.

Духовные учебные заведения являются самостоятельными организациями, пользующимися правами юридического лица с момента регистрации своего устава в установленном законами России порядке. Духовное учебное заведение организует учебный процесс, обеспечивает необходимыми учебно-методическими разработками, пособиями и другой учебной литературой в соответствии с уставом и внутренним установкам религиозных организаций, которые его создали.

В ст. 4 ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» указывается, что Церковь и религиозные организации отделены от государства,

и также утверждается положение об отделении школы от Церкви и религиозных организаций. Если Церковь - это объединение религиозных организаций, то есть смысл выделять эти два понятия? Проведя системный анализ относительно определения понятий Церкви и религиозных организаций, становится понятным, что определение в законе понятия Церкви как объединения религиозных организаций является не совсем удачным.

Кроме того, некоторые ученые настаивают на необходимости использования понятия «традиционная религиозная организация». По мнению И. А. Куницына, «равенство религиозных объединений перед законом не означает их равноправие»²⁸. Идея выделения в отдельную юридическую категорию традиционных конфессий не имеет юридического решения, что становится поводом для многочисленных спекуляций. Конституция России и Закон «О свободе совести и религиозных организациях» закрепили правило, согласно которому никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Это положение ограничивает возможности предоставления государственного статуса любому религиозному объединению и установлению обязательного членства в любом из них. Принадлежность или непринадлежность к определенному религиозному объединению не может служить основанием для ограничения гражданских прав. Однако следует обратить внимание на то, что как в российском законодательстве, так и международных документах мы не находим положение, которое бы запрещало признание наличия определенной религиозной традиции. Неправомерно отождествлять нормативное закрепление традиционности конфессий с установлением их государственного или обязательного статуса. Для традиционных религиозных организаций можно предложить предоставление расширенной правосубъектности.

В связи с этим возникает вопрос, не противоречит ли это действующему законодательству, где закреплено равенство всех религиозных организаций перед законом. Действующее законодательство не ведет речь о равноправии

²⁸ Куницын И. А. Правовой статус религиозных объединений в России. М., 2011. С. 128–129

религиозных организаций. Разница между равноправием и равенством перед законом является существенной. Равноправие - это наделение равным объемом прав и обязанностей по сравнению с другими субъектами, в то время как равенство перед законом означает равенство требований закона ко всем религиозным организациям. Соответственно, установление расширенной правосубъектности традиционных религиозных организаций не противоречит действующему законодательству.

Мировой опыт доказывает, что признание национальных традиций характерно для большинства демократических правовых государств. В Германии религиозные организации публичного права в отличие от других наделены расширенной правосубъектностью, которая позволяет им сотрудничать с государством в различных сферах. В Бельгии, несмотря на признание равенства всех религий, в социальной сфере ряд конфессий пользуются особым статусом и дополнительными правами. В законодательных актах Болгарии, Литвы прямо предусматриваются конфессии, которые наделены эксклюзивными правами. В Англии Англиканская Церковь наделена особым статусом благотворительной организации.

В связи с этим можно предложить внести следующие изменения в действующее законодательство: желательно предусмотреть юридический механизм, который автоматически присваивать гражданско-правовой статус традиционных, всей совокупности религиозных организаций, которые являются составляющими той или иной религиозной общины. Далее встает следующий вопрос, требующий, чтобы этот гражданско-правовой статус предоставлялся однократно, единственным решением государственного органа власти всей религиозной общине, например российской Православной Церкви, а не каждому ее каноническому подразделению в отдельности.

Правовой статус традиционности присваивается конфессии не как новой организационно-правовой форме религиозной организации, а всей совокупности объединений, принадлежащих к конфессии.

Таким образом, согласно п.1 ст.6 Закона «Об общественных объединениях» религиозным объединением в России признается добровольное негосударственное, некоммерческое объединение индивидов Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях, проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее следующими признаками:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Существует множество видов религиозных объединений. Среди них можно выделить: религиозные общины, управления и центры, монастырь, религиозные братства, миссионерские бщества (миссии). Духовные учебные заведения, также объединения, состоящее из вышеупомянутых религиозных организаций.

2. Законодательное регулирование религиозных объединений

2.1 Правовой статус религиозных объединений

Правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации установлен действующим законодательством. Согласно ст.14 Конституции Российской Федерации, Россия признается светским государством, никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной; религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. Отделение от государства религиозных объединений означает, что:

- 1) государство не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности;
- 2) государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, органов местного самоуправления;
- 3) государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит законодательству;
- 4) государство обеспечивает светский характер получаемого образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В процессе долгого становления мировой религиозно-философской мысли, церковь сформировалась как политический институт гражданского общества. На данный период своего развития церковь не влияет никак на политическую жизнь современного общества. Это обусловлено светским характером нашего государства. Несмотря на это, свобода совести и ее правовое регулирование стоит во главе угла российской политики.

Не так давно положение церкви регулировал российский закон о свободе вероисповеданий от 25 октября 1990 г.²⁹. Впоследствии был принят Закон «О свободе совести и религиозных объединениях», ознаменовавший новую веху развития церковно-государственных отношений в Российской Федерации. Надо отметить, что с 1990 г. существенно изменилась политическая и социально-экономическая жизнь общества. Данные изменения в свою очередь предопределили содержание законодательства.

Если ранее законодательство было направлено на то, чтобы высвободить религию из уз опеки государства и дать возможность гражданам без затруднений вероисповедаться, то ныне действующий закон более усовершенствовал духовную жизнь общества, в частности, путем закрепления ряда важных положений в сфере согласованности государства и конфессий. Уже название закона дает нам понять, насколько пристальное внимание уделяет государство организованным формам религиозной жизни общества.

Руководствуясь нормами Конституции РФ и Законом РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях», можно сделать вывод, что каждый гражданин имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

Религиозная организация - это добровольное объединение российских граждан, либо лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, которое образовано с целью коллективного исповедания и распространения веры в соответствии с действующим законодательством. Данная организация должна быть зарегистрирована в качестве юридического лица.

Она существует в соответствии с уставом, который утвержденным ее учредителями или централизованной религиозной организацией. Деятельность религиозной организации должна отвечать требованиям российского гражданского законодательства. Данное объединение отделено от государства. Последнее же, в свою очередь, в лице органов и должностных лиц не уполномочено оказывать влияния на граждан, касаясь отношения к религии и религиозной

²⁹ Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 1990, № 21, ст. 240 (утратил силу).

принадлежности, а также не имеет права оказывать давление в религиозное воспитание родителями и опекунами своих детей, так как каждый человек имеет право на свободу совести и свободу вероисповедания.

Государство не может возлагать на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления и не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит закону³⁰.

Религиозные объединения имеют свою собственную иерархическую структуру. Они уполномочены выбирать, назначать и заменять свой персонал в соответствии со своими собственными установлениями.

Они не участвуют в выборах в органы госвласти и в органы местного самоуправления, не принимают участия в политической жизни общества, даже в материальном плане (в виде помощи)³¹.

Религиозное объединение на основе законодательства основывает и содержит культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений; проводит 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; производит, приобретает, экспортирует, импортирует и распространяет литературу и иные предметы религиозного назначения; осуществляет благотворительную деятельность; создает культурно-просветительские организации, образовательные и другие учреждения, а также учреждает средства массовой информации; создает учреждения религиозного профобразования; также оно имеет право собственности на имущество, ко всему, религиозное объединение осуществляет предпринимательскую деятельность и создает собственные предприятия.

³⁰ Решетников О.М. Субъект права в российском законодательстве//Актуальные проблемы современной науки. 2014. № 6 (79). С. 69-70.

³¹ Михайлов Г. А. О религиозной ситуации в Российской Федерации//Религия, церковь в России и за рубежом. М., 1994. № 1.

Орган, зарегистрировавший религиозную организацию, контролирует соблюдение целей и порядка функционирования организации в соответствии с уставом. Граждане, нарушающие законодательство о свободе совести, вероисповедания и о религиозных объединениях, могут быть привлечены к административной, уголовной и иной ответственности³².

Историческое развитие административно-правового статуса религиозных объединений в России напрямую зависит на развитие статуса личности. Правовая основа административно-правового статуса религиозных объединений по крупицам складывалась из определенных исторических этапов и эпох. Во многом этому способствовало и международное признание права каждого на свободу совести в системе основных прав личности³³.

В связи с этим, можно подытожить, и охарактеризовать религиозные объединения как добровольные, негосударственные, некоммерческие объединения индивидов, которые регулируют право на свободу совести в соответствие с российским законодательством и обладают общими и специальными признаками³⁴.

Правосубъектность религиозных объединений складывается с учетом международных и отечественных законодательных норм. В связи с этим можно выдвинуть концепцию административно-правового статуса религиозных образований. Можно выделить элементы правового статуса религиозных объединений:

- цель деятельности,
- их права и обязанности,
- гарантии исполнения этих прав и обязанностей,
- гарантии их охраны,
- ответственность религиозного объединения.

³² Романюк Е.И. Административно-правовые средства обеспечения свободы совести в Российской Федерации. Автореф., дисс., канд., юрид., наук. М., 2001.

³³ Решетников О.М. Некоторые аспекты административного надзора в России//Актуальные проблемы современной науки. 2014. № 5 (79). С. 67.

³⁴ Меркулов Н. О правовом статусе религиозного объединения//Советская юстиция. 1987 г. № 16.

Эта концепция более полно характеризует и раскрывает внутреннюю составляющую административно-правового статуса религиозных объединений.

На наш взгляд, для того, чтобы более полно обеспечивать гарантии реализации свободы совести с точки зрения административного права, на законодательном уровне нужно более точно определить границы вмешательства религиозных объединений в деятельность государства и наоборот – государства в религиозную деятельность³⁵. Надо защищать в равной степени как госорганы от действий религиозных организаций и их должностных лиц, связанных с вмешательством в деятельность государственных структур, так и религиозные организации от государственных действий, направленных влияние на характер учения и на их уставную легальную деятельность.

Представляется, что с этой целью необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях». В частности, надо закрепить порядок и принципы взаимодействия указанных субъектов. В целях совершенствования контроля со стороны Министерства юстиции Российской Федерации за деятельностью религиозных объединений необходимо, в первую очередь, активизировать взаимодействие Минюста России и заинтересованных органов исполнительной власти в сфере надзора и контроля за функционированием религиозных объединений, достижения согласованности в контрольной деятельности с территориальными органами министерства юстиции в субъектах Российского государства. Кроме того, надо совершенствовать формы, методы и принципы, госконтроля за функционированием религиозных объединений в связи с возрастающей экстремистской направленностью ряда из них.

2.2 Правовое регулирование деятельности религиозных объединений: новеллы законодательства

³⁵ Решетников О.М. Административно-правовой статус субъектов права в начале нового тысячелетия//Вопросы гуманитарных наук. 2013. № 6 (69). С. 102-103.

Саму дефиницию религиозного объединения можно встретить в ряде нормативных актов.

До внесения изменений в гл. 4 ч. 1 ГК РФ федеральным законом от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ в ГК РФ использовался термин «религиозное объединение». В настоящее время кодексом закреплено понятие «религиозная организация». Согласно действующей редакции ГК РФ, религиозной организацией признается добровольное объединение постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации граждан Российской Федерации или иных лиц, образованное ими в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в установленном законом порядке в качестве юридического лица (местная религиозная организация), объединение этих организаций (централизованная религиозная организация), а также созданная указанным объединением, в соответствии с законом о свободе совести и о религиозных объединениях, в целях совместного исповедания и распространения веры организация и (или) созданный указанным объединением руководящий или координирующий орган (ст. 123.26 ГК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство состоит из кодекса и принятых в соответствии с ним иных федеральных законов. К такому закону можно отнести Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее - федеральный закон 7-ФЗ). Статья 6 данного закона указывает на то, какие организации признаются общественными и религиозными. Так, согласно федеральному закону 7-ФЗ, общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей. Указанное выше определение полностью повторяет определение, которое содержал ГК РФ в редакции до внесения изменений федеральным законом от 5 мая 2014 года №99-ФЗ.

Ведущее место среди нормативно-правовых актов, регулирующих

деятельность религиозных объединений, занимает Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ (далее закон 125-ФЗ).

Если говорить о соотношении норм гражданского законодательства и норм закона 125-ФЗ, то нормы ГК РФ регламентируют гражданско-правовое положение религиозных организаций. В свою очередь правовое положение, а именно: порядок образования органов религиозной организации; компетенцию, порядок принятия решений указанными органами; отношения между религиозной организацией и лицами, входящими в состав ее органов, - определяется в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

За время действия закона 125-ФЗ в него было внесено 22 изменения и дополнения: 21 изменение и дополнение внесены федеральными законами и одно изменение внесено Постановлением Конституционного суда РФ. Наиболее существенные изменения и дополнения были сделаны в 2013 - 2016 гг.

Религиозное объединение, согласно п. 1 ст. 6 закона 125-ФЗ, - это добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание (в Постатейном комментарии к данному закону указывается, что правильнее было бы «вероучение»³⁶); совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Религиозные объединения представляют собой форму коллективной реализации права каждого на свободу совести и свободу вероисповедания (Конституция РФ, ст. 28) и права каждого на

³⁶ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный) / Авт. колл.: Шахов М.И., ин. Ксения (Чернега О.А.), Ряховский В.В., Вагина Т.В., Себенцов А.Е. [и др.]; под общ. ред. Р. В. Маранова. - М.: Славянский правовой центр, 2011. - С. 162.

объединение (Конституция РФ, ст. 30).

Следует обратить внимание на то, что религиозное объединение признается таковым. Основанием для признания служит соответствие цели и признаков объединения тем, которые установлены законом 125-ФЗ. Таким образом, не всякое объединение, провозглашающее себя религиозным, таковым является. Помимо самоидентификации должны существовать объективные признаки религиозного объединения. Такие требования со стороны государства обусловлены тем, что статус религиозного объединения с правами юридического лица предусматривает возможность пользоваться налоговыми льготами и специальными правами (например, получать в собственность или пользование имущество религиозного назначения, находящееся в государственной или муниципальной собственности). Это делает необходимым государственный контроль («признание»), чтобы не допустить злоупотреблений, образования псевдорелигиозных объединений с целью доступа к специальным льготам и правам.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Ст. 7 закона 125-ФЗ определяет понятие и статус религиозной группы. Религиозная группа, как указывается в Комментарий к закону 125, представляет собой одну из «прямых» форм реализации конституционных прав, гарантированных ст. 28 Конституции РФ (на совместное исповедание и распространение веры) и ст. 30 Конституции РФ (право на объединение) без какой-либо государственной регистрации и без получения разрешения.

Закон не определяет формальные количественные критерии, по которым признается наличие группы: численность участников, частота проводимых мероприятий. Также не прописан способ достоверно определить, кого можно признать участником группы (при отсутствии у группы устава и при отсутствии формально определенного членства в группе). Процедура создания религиозной группы также не прописана, поэтому неясно, с какого момента и по каким формальным признакам можно установить факт возникновения

группы. Законодательные инициативы 2009 г., в которых была сделана попытка зарегламентировать эти моменты, встретили критику со стороны юристов и не нашли поддержки у законодателя. Указывалось, что нормы, обязывающие религиозную группу официально объявлять о своем создании и подтверждать факт своего существования властям, ограничивают право граждан на свободу совести. Статус религиозной группы и так настолько уменьшен по сравнению с религиозной организацией, что можно лишь условно называть группу разновидностью религиозного объединения. Если религиозная организация имеет широкий объем прав и льгот, урегулированных законодательством, то религиозная группа не имеет никаких дополнительных прав, кроме прав ее участников как физических лиц.

Однако в настоящее время Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» существенно дополнена ст. 7 закона 125-ФЗ «Религиозная группа». В п. 1 ст. 7 внесена фраза «... В религиозную группу входят граждане Российской Федерации, а также могут входить иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории Российской Федерации», которая в прежней редакции отсутствовала. Между тем, в п. 1 ст. 3 была и остается следующая формулировка: «Иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Российской Федерации и несут установленную федеральными законами ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях»³⁷. На наш взгляд, здесь имеет место дублирование, создающее видимость расширения прав в области свободы вероисповедания.

В ст. 7 появился п. 2, который следует процитировать полностью:

³⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4387.

«Руководитель (представитель) религиозной группы или руководящий орган (центр) централизованной религиозной организации в случае, если религиозная группа входит в ее структуру, в письменной форме уведомляет о начале деятельности религиозной группы орган, уполномоченный принимать решение о государственной регистрации религиозной организации, по месту осуществления деятельности религиозной группы.

В уведомлении о начале деятельности религиозной группы указываются сведения об основах вероисповедания; о местах совершения богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; руководителе (представителе), гражданах, входящих в религиозную группу, с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства. Уведомление о начале деятельности религиозной группы составляется по форме, утвержденной органом, уполномоченным принимать решение о государственной регистрации религиозной организации.

Религиозная группа представляет уведомление о продолжении своей деятельности не реже одного раза в три года со дня последнего уведомления органа, уполномоченного принимать решение о государственной регистрации религиозной организации».

Еще в 2009 г., анализируя законопроект о внесении изменений в законодательство о свободе совести, М. Шахов, д.ф.н., профессор, член Экспертного совета Госдумы по делам общественных объединений и религиозных организаций, указывал на то, что данные изменения существенно ограничат религиозную свободу в стране. В частности, он отметил, что закон 125-ФЗ не требует от религиозной группы совершения каких-либо действий в связи с созданием группы (например, учредительного собрания), поэтому невозможно четко определить, когда возникла группа, а когда нет. Например, если родители со своими детьми регулярно вместе совершают религиозные обряды, молятся, отмечают религиозные праздники, то по формулировке закона их можно считать фактически возникшей религиозной группой. Получится так, что «... верующие, и в мыслях не имеющие намерения ничего учреждать или

создавать, оказываются участниками религиозной группы». М. Шахов также подчеркивал, что религиозная группа не поддается определению с помощью количественных критериев. Сколько людей могут считаться группой, как часто они должны посещать религиозные собрания, чтобы назвать их «регулярными»? А может быть, это будут разные люди? Группа не фиксирует эти посещения и не обязана этим заниматься. Вывод юриста: если обязать всех граждан, собирающихся вместе помолиться, информировать об этом власти, то: 1) это неоправданное ограничение конституционных прав и свобод граждан, противоречащее Конституции РФ; 2) государство фактически не способно обеспечить контроль за исполнением этого требования³⁸.

Но сравнение законопроекта 2009 г. с Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» показывает, что предлагаемые тогда, но вызвавшие возмущение и критику, изменения через шесть лет были приняты в полном объеме.

Итак, с 2015 г. закон обязывает религиозную группу, которая, в соответствии с той же ст. 7 закона 125-ФЗ, может функционировать без государственной регистрации, фактически зарегистрироваться (в завуалированной форме). Самое главное, в уведомлении о начале деятельности религиозная группа должна представить список входящих в нее граждан «с указанием их фамилий, имен, отчеств, адресов места жительства». И это при том, что, согласно п. 3 ст. 29 Конституции РФ, «... никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них», а также п. 5 ст. 3 закона 125-ФЗ «никто не обязан сообщать о своем отношении к религии». То есть, при регистрации религиозной организации в государственный орган отсылают сведения о 10 членах-учредителях, а в уведомлении о начале деятельности религиозной группы (которая, напомним,

³⁸ Шахов, М. Религиозные группы и миссионерство: поправки Минюста к Закону о свободе совести. Возможно ли устранить нежелательные последствия религиозной свободы, не ограничивая саму эту свободу? / М. Шахов // Религия и право. - 2010. - № 1. - С. 16 - 20.

действует без регистрации) сообщаются сведения обо всех ее членах (существуют группы из нескольких десятков и даже нескольких сотен человек), да еще с указанием домашних адресов! А. Погасий указывает на то, что право не выражать своего отношения к религии и право не сообщать о своем вероисповедании признаны Европейской конвенцией по правам человека и неоднократно подтверждались решениями Европейского суда по правам человека³⁹. Внесенный в ст. 7 закона 125-ФЗ п. 2 фактически нарушает эти права. Тем не менее, граждане проявляют законопослушность: так, после внесения данной поправки (за период июль - декабрь 2015 г.) в уполномоченные органы поступили 32 уведомления о начале деятельности религиозных групп⁴⁰.

Также Федеральным законом 13.07.2015 № 261-ФЗ были существенно изменены формулировки ст. 3 закона 125-ФЗ. П. 1 ст. 3 закона в предыдущих редакциях дословно воспроизводил ст. 28 Конституции РФ. В ныне действующей редакции формулировка такова (дополнения выделены курсивом): «В Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, осуществлять обучение религии и религиозное воспитание, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, в том числе создавая религиозные объединения. В указанном определении нашли отражение признаки религиозного объединения. Таким образом, на первый взгляд новая формулировка выглядит как расширение прав граждан, вытекающих из их общего конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания. Однако выше было показано,

³⁹ Погасий, А. Юридическое религиоведение: сегодняшнее состояние и перспективы / А. Погасий // Религия и право. - 2016. - № 2. - С. 34.

⁴⁰ Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. [Электронный ресурс] .-. Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf>.

что в ст. 6 закона 125-ФЗ в качестве юридических признаков религиозного объединения уже значились «... совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний» и «... обучение религии, религиозное воспитание своих последователей», а право создавать религиозные объединения логически вытекает из самого факта юридического признания существования религиозных объединений - не будучи создано конкретными субъектами, религиозное объединение не могло бы вообще возникнуть. Кроме того, право на объединение гарантируется ст. 30 Конституции РФ, которая является документом прямого действия.

Далее, Федеральным законом от 06.04.2015 № 80-ФЗ было внесено изменение в п.1 ст. 8 закона 125-ФЗ. В действующей редакции этот пункт выглядит так (изменения выделены курсивом): «Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица. Вопросы участия учредителей и иных юридических или физических лиц в деятельности религиозных организаций определяются уставом и (или) внутренними установлениями религиозных организаций. Учредитель (учредители) религиозной организации может выполнять функции органа религиозной организации или членов коллегиального органа религиозной организации в порядке, установленном уставом и внутренними установлениями религиозной организации. Тем же законом введена статья 8.1, гласящая: «Порядок образования органов религиозной организации и их компетенция, порядок принятия решений этими органами, а также отношения между религиозной организацией и лицами, входящими в состав ее органов, определяются уставом и внутренними установлениями религиозной организации».

В докладе Уполномоченного по правам человека в РФ отмечается, что благодаря указанным изменениям религиозные объединения выведены из-под

действия целого ряда статей Гражданского кодекса РФ⁴¹. Однако сопоставление со ст. 123.27 Гражданского кодекса РФ не позволяет увидеть никаких существенных изменений. П. 3 ст. 123.27 ГК РФ просто дословно включен в п. 1 ст. 8 закона 125-ФЗ.

Изменения внесены также в п. 1 ст. 9 и п. 5 ст. 11 закона 125-ФЗ. П. 1 ст. 9 гласил: «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». П. 5 ст. 11 предусматривал для регистрации религиозного объединения в качестве религиозной организации представление справки от органа местного самоуправления о том, что данное религиозное объединение существует в данной местности не менее 15 лет. Соответственно в ст. 7 закона 125-ФЗ в прежней редакции имелся п. 2 «Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления «.

Изначальные положения п. 1 ст. 9, п. 5 ст. 11 закона 125-ФЗ были направлены против проникновения в Россию зарубежных религиозных организаций, которые активно действовали в 1990-е гг., создавая свои структуры практически во всех регионах страны. Для государственной регистрации местной религиозной организации учредителям требовалось представить либо подтверждение ее существования на данной территории на протяжении не менее 15 лет, выданное органом местного самоуправления, либо подтверждение о вхождении в структуру централизованной религиозной

⁴¹ Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. [Электронный ресурс] --- Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf>.

организации того же вероисповедания, выданное указанной организацией. Такое ограничение возможности регистрации религиозных организаций, не имеющих централизованных организаций того же вероисповедания, до истечения 15-летнего срока, подвергалось критике как ограничение религиозной свободы для последователей таких конфессий, пока не утратило актуальности. Религиозные группы, которых это могло касаться, либо самоликвидировались, либо сумели зарегистрироваться в составе централизованных организаций. «Правило 15 лет» перестало применяться уже к 2010 г. Согласно действующей редакции п. 5 ст. 11, религиозное объединение, представляя в орган, уполномоченный осуществлять государственную регистрацию, пакет документов, должно представить в том числе «документ, подтверждающий вхождение местной религиозной организации в структуру централизованной религиозной организации того же вероисповедания, выданный руководящим органом (центром) централизованной религиозной организации, в случае, если местная религиозная организация входит в структуру централизованной религиозной организации». Если же местная религиозная организация не входит ни в какую централизованную организацию, законодатель не обязывает более представлять подтверждение от органа местного самоуправления о существовании ее в данной местности.

Возвращаясь к ст. 9 «Создание религиозных организаций», следует отметить новеллы 2013 - 2015 гг., касающиеся того, кто не может быть учредителем (участником) религиозной организации:

«3. Не может быть учредителем (участником, членом) религиозной организации:

иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке принято решение о нежелательности их пребывания (проживания) в Российской Федерации;

лицо, включенное в перечень в соответствии с п. 2 ст. 6 Федерального

закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

религиозная организация, деятельность которой приостановлена в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 г. № 261-ФЗ);

лицо, в отношении которого вступившим в законную силу решением суда установлено, что в его действиях содержатся признаки экстремистской деятельности (п. 3 введен Федеральным законом от 02.07.2013 № 180-ФЗ).

4. Лицо, которое ранее являлось руководителем или входило в состав руководящего органа общественного или религиозного объединения либо иной организации, в отношении которых по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, не может создавать религиозную организацию в течение десяти лет со дня вступления в законную силу соответствующего решения суда (п. 4 введен Федеральным законом от 31.12.2014 г. № 505-ФЗ⁴²; в ред. Федерального закона от 13.07.2015 г. № 261-ФЗ).

Безусловно, можно положительно оценить эти нововведения, направленные против проникновения экстремизма и терроризма в конфессиональную среду. Активизация исламистских, националистических, неоязыческих организаций, использование в связи с их деятельностью запрещенных законом приемов и методов, запрещенной символики и атрибутики, распространение литературы, внесенной в Федеральный реестр экстремистских материалов, - всему этому должен быть поставлен надежный

⁴² Федеральный закон от 31.12.2014 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 1, 12.01.2015.

законодательный барьер.

В качестве продолжения этой политики можно рассматривать пакет антитеррористических нормативно-правовых актов, принятых в 2016 г. Федеральным законом от 06.07.2016 г. № 374-ФЗ⁴³ в закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» введена гл. III. 1 «Миссионерская деятельность». Многие граждане уже давно высказывали недовольство тем, что миссионеры некоторых религиозных организаций ходят по квартирам с целью распространения религиозной литературы и вовлечения в свою организацию. Известны факты вербовки в террористические организации, которая происходила во время такой миссионерской деятельности.

Введенная Федеральным законом от 06.07.2016 г. 374-ФЗ ст. 24.1 содержит определение миссионерской деятельности: «Миссионерской деятельностью в целях настоящего Федерального закона признается деятельность религиозного объединения, направленная на распространение информации о своем вероучении среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения, в целях вовлечения указанных лиц в состав участников (членов, последователей) религиозного объединения, осуществляемая непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами публично, при помощи средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» либо другими законными способами». Подчеркнем, что вовлечение лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) какого-либо религиозного объединения не является, с точки зрения законодателя, противозаконной деятельностью. Глупо было бы предписывать религиозным объединениям распространять религиозное вероучение только среди своих: свои и так уже «в курсе», разделяют данное учение и являются его последователями. Также не

⁴³ Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 11.07.2016, № 28, ст. 4558.

исключается из правового пространства использование для распространения вероучения ни СМИ, ни Интернет-ресурсы, ни раздача литературы и т. д. Ограничения касаются только того, где данная деятельность может осуществляться; здесь перечень допускаемых мест практически совпадает с теми, в которых беспрепятственно может осуществляться культовая (богослужебная, обрядовая) практика. Закон 125-ФЗ в действующей редакции запрещает осуществление миссионерской деятельности в жилых помещениях, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 16. В ней, однако, речь идет не о миссионерской деятельности, а о том, где могут беспрепятственно совершаться богослужения, другие религиозные обряды и церемонии. Данные положения закона, следовательно, нужно понимать так, что религиозные обряды и церемонии в жилых помещениях совершать можно, а миссионерскую деятельность в них осуществлять нельзя. Граждане, в чьи квартиры позвонят люди с религиозными брошюрами в руках, вправе обратиться в органы охраны правопорядка.

Закон также предусматривает, что миссионерской деятельностью могут заниматься только представители зарегистрированных организаций и групп или люди, которые заключили с ними официальный договор. Каждый миссионер должен иметь при себе документы с определенной информацией, подтверждающие его принадлежность к той или иной организации или группе.

Не допускается осуществление миссионерской деятельности от имени религиозного объединения, цели и действия которого противоречат закону, в том числе такое, которое ликвидировано по решению суда или деятельность которого приостановлена или запрещена в порядке и по основаниям, предусмотренным законом 125-ФЗ (ст. 14), Федеральным законом от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁴⁴ либо Федеральным законом от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии

⁴⁴ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // «Российская газета», № 138-139, 30.07.2002.

терроризму»⁴⁵, а также физическими лицами, указанными в пунктах 3 и 4 ст. 9 закона 125-ФЗ.

В ст. 5 закона 125-ФЗ «Религиозное образование» в 2015 г. был добавлен п. 5: «Религиозные объединения вправе осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в формах, определяемых внутренними установлениями религиозных объединений. Обучение религии и религиозное воспитание не являются образовательной деятельностью». Это означает, что для обучения религии в религиозной организации не нужно специального лицензирования. Религиозное обучение и воспитание осуществляется в религиозных объединениях в форме чтения и комментирования религиозной литературы, воскресных и вечерних школ, молодежных курсов и т. д. Специализированное религиозное образование осуществляется в духовных учебных учреждениях (православные духовные семинарии, исламские мактабы, медресе и институты, иудаистские иешивы и др.), которые подлежат государственной регистрации как самостоятельные религиозные организации.

Также 9 декабря 2015 г. вступили в силу изменения, связанные с финансовым контролем за деятельностью религиозных организаций. Среди источников образования денежных средств религиозных организаций выделяются следующие:

- 1) добровольные пожертвования;
- 2) доходы, получаемые от совершения обрядов, реализации предметов религиозного назначения, литературы;
- 3) доходы, образующиеся в результате совершения различных гражданско-правовых сделок.

Если религиозная организация получила на свой счет хотя бы доллар или

⁴⁵ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 13.03.2006, № 11, ст. 1146.

евро от зарубежной организации или иностранного гражданина, то она обязана отчитаться отдельно за российские и за зарубежные средства, сколько получено, на что и как потрачено. Эти сведения должны быть представлены в налоговую инспекцию и в органы Министерства юстиции.

Оценка ряда законодательных нововведений специалистами по религии и праву дана негативная. Выше уже приводился комментарий А. Погасия относительно обязанности религиозных групп уведомлять органы юстиции о начале своей деятельности. Новеллы оцениваются как противоречащие Конституции РФ и ограничивающие права граждан. Р. Лункин, руководитель центра по изучению религий и общества Института Европы РАН, указывает, что процесс идет дальше: так, участники «круглого стола», прошедшего в декабре 2015 г. в Государственной думе, обсуждали такие предложения, как: включить в светское законодательство понятие «секта»; присваивать статус «иностранного агента» религиозным организациям, финансируемым из-за рубежа; создать список организаций - «иностранных агентов»; вести оперативное наблюдение за религиозными группами, подающими документы на государственную регистрацию и только потом принимать решение о таковой; повысить необходимое количество учредителей религиозной организации с 10 человек до большего числа, и др⁴⁶.

Таким образом, анализ новелл Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. № 125-ФЗ показывает, что, с одной стороны, наблюдается некоторая либерализация законодательства о свободе совести и свободе вероисповедания, усиливается противодействие экстремизму. С другой стороны, можно констатировать ужесточение контроля за религиозной жизнью граждан и существенное ограничение их конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания. Между тем, Конституция РФ содержит положение о том, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в

⁴⁶ Лункин, Р. Религиозный мир России: нужно ли контролировать верующих? /Р. Лункин //Религия и право. - 2016. - № 1. - С. 4 - 10.

той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 55). Согласимся с М.О. Шаховым в том, что «... важнейшим в данной формулировке является слово «необходимы»: ограничения прав и свобод не просто должны давать положительный эффект, они конституционны тогда и только тогда, когда без них невозможно обойтись»⁴⁷. Факты противоправной деятельности отдельных религиозных объединений некоторых конфессий, на наш взгляд, не означают, что любая религиозная группа и любая миссионерская деятельность без специального документа априори являются опасными для общества.

Анализируя законодательное регулирование религиозных объединений, можно сделать вывод о том, что государство охраняет законную деятельность религиозных объединений и в то же время контролирует соблюдение ими относящегося к ним законодательства. Принципиальным в статусе религиозных объединений является то, что они образуются и действуют на основании уставов (положений); не могут вмешиваться в дела государства; участвовать в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий. Однако могут участвовать в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений.

В Российской Федерации объединения отделены от государства. Это прежде всего означает, что государство хотя и определяет правовой режим осуществления прав на свободу совести, свободу вероисповедания, но ни само государство, ни его органы и должностные лица не вмешиваются в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений. Они не могут поручать последним выполнение каких-либо государственных функций

⁴⁷ Шахов, М. Религиозные группы и миссионерство: поправки Минюста к Закону о свободе совести. Возможно ли устранить нежелательные последствия религиозной свободы, не ограничивая саму эту свободу? / М. Шахов // Религия и право. - 2010. - № 1. - С. 16 - 20.

3. Государственно-конфессиональные отношения и связанные с ними проблемы

3.1. Этноконфессиональные конфликты и противоречия как следствие комплекса социальных проблем в полинациональных регионах

Одним из направлений современной правовой политики Российского государства является обеспечение этноконфессиональной безопасности в условиях исторически изменяющихся отношений между институтами государства, гражданского общества и религиозными организациями. Социально-экономические, политические, культурные и другие изменения, происходящие в стране и мире оказывают влияние на личностные, психологические установки отдельных людей, что находит отражение в обновленных религиозных учениях, таких, как «неохристианство», «новые мусульмане», «саентология», «неоязычество», и появлении новых незарегистрированных религиозных движений типа «New age»⁴⁸ как поиске путей социализации религий. Поэтому актуальной становится проблема правового противодействия нарушению конституционных прав и свобод в сфере духовной жизни особенно в полинациональных регионах и муниципальных образованиях, где протекает повседневная жизнь людей.

Правовому контролю деятельности нетрадиционных и традиционных религиозных объединений всегда уделялось внимание, особенно в процессе ограничения их деструктивных и экстремистских стратегий, являющихся причиной конфессиональной конфликтогенности в регионах и муниципальных образованиях, не исключая Северный Кавказ. Переход общества к новым социальным отношениям и приоритет материальных ценностей стали причиной утраты духовных и культурных ориентиров, которые, деформируясь, создают

⁴⁸ Нью Эйдж (англ. New age, буквально «новая эра»), религии «нового века» - название различных мистических течений, в основном оккультного, эзотерического и синкретического характера.

иллюзорные представления об окружающем мире. Э. Фромм писал: «Если человек вынужден неуклонно пробиваться к успеху и любая неудача являет жесткую угрозу его самооценки, то результатом будут чувства беспомощности, неуверенности и неполноценности. Если превратности рынка выступают мерилем ценностей человека, чувства собственного достоинства и самоуважения разрушаются»⁴⁹.

С другой стороны, отсутствие мобильного правового регулирования конфессиональных отношений на местном уровне, правовые пробелы и несовершенство правовых механизмов, запрещающих религиозный экстремизм, стали одной из проблем правовой реформы, цель которой - исключить конфликты на почве религиозной розни, запрещенной ст. 29 Конституции РФ.

Неэффективность правового регулирования общественных отношений в этноконфессиональной сфере на местном уровне приводит к серьезным негативным последствиям, создающим нестабильность в регионах с многонациональной культурой. Избыточность ограничений свободы массовой информации⁵⁰ в интересах защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан затрудняет поддержание необходимого баланса интересов конфессий, личности, общества и государства. «Угрозами конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной деятельности, - отмечается в Доктрине информационной безопасности РФ⁵¹, - являются возможность нарушения общественной стабильности, причинение вреда здоровью и жизни граждан вследствие деятельности религиозных объединений, проповедующих религиозный фундаментализм, а также тоталитарных

⁴⁹ Фромм Эрих. Человек для себя. Минск, 1992. С. 5.

⁵⁰ См.: Кушнарев Т.В. Признание информационных материалов экстремистскими // Законность. 2011. № 4.

⁵¹ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/182535/#ixzz3IQFIXBiC>.

религиозных сект...», находящих своих приверженцев в маргинальных слоях населения, среди молодежи и других лиц.

Целью информационной безопасности духовной жизни является обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, а также сохранение исторически сложившегося государственного и территориального единства, основанного на принципах равноправия народов, их исторического и культурного наследия. В п. 3 ст. 2 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» указывается, что «ничто в законодательстве о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях не должно истолковываться в смысле умаления или ущемления прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированных Конституцией Российской Федерации или вытекающих из международных договоров Российской Федерации». К числу объектов национальной безопасности в сфере духовной жизни относится свобода совести, включающая право свободно выбирать и иметь свои убеждения, включая религиозные и иные, действовать в соответствии с ними, иметь свободу мысли и слова за исключением пропаганды социальной, расовой, национальной или религиозной вражды и ненависти. Некоторый современный крен в защите прав на вероисповедание в ущерб принципу свободомыслия не может нанести большего ущерба межнациональным отношениям, так как оптимальные границы веры и свободомыслия устанавливаются эмпирическим путем на основе идеологического плюрализма.

Острой формой социальных противоречий являются национальные конфликты, особенно если в них замешана религия, что объясняется эмоциональным накалом этнического и религиозного самосознания и консолидации людей по этим признакам. Межнациональные и религиозные противоречия нередко проявляются латентно, и поэтому в условиях этноконфессиональной напряженности практически любая ситуация с многоконфессиональным составом участников может стать поводом для проявления агрессии. Ключевое значение в процессе зарождения и развития

этнических конфликтов имеет поляризация противоборствующих сил по этноконфессиональному признаку. Источник таких конфликтов не обязательно связан с собственно межэтническими различиями или нетерпимостью к инакомыслию. Эти факторы приобретают решающее значение по мере усиления непримиримости противоречий и трансформации их в противостояние в области религиозных воззрений.

Наиболее остро эти проблемы стоят в Северо-Кавказском многонациональном регионе, где сконцентрированы этноконфессиональные противоречия, вызванные экстремизмом политики, проводимой оппозицией реформой. Поэтому формирование правовых механизмов обеспечения конституционных прав и свобод граждан, повышение их правовой культуры в интересах противодействия религиозному насилию, экстремизму, радикализму становится актуальной проблемой обеспечения национальной безопасности в контексте разрешения этноконфессиональных противоречий. Сближение позиций религиозных организаций и структур гражданского общества можно и нужно проводить на местном уровне, так как местная общественность состоит из представителей не только различных конфессий, но и лиц, имеющих иные убеждения.

В качестве причин современных социальных конфликтов, которые могут перерасти на местном уровне в этноконфессиональные, можно выделить:

- низкую эффективность национальной и этноконфессиональной политики на уровне регионов;
- негативные процессы и явления в социально-экономической и религиозной сферах;
- высокий уровень коррумпированности чиновников и низкую правовую культуру лиц, занимающихся проблемами религиозных организаций;
- усиление миграционных потоков и внутреннюю трудовую миграцию как следствие неравномерности экономического развития российских регионов;
- диверсификацию криминала по этнической принадлежности, ассоциирующего себя с борцами за свою веру.

На этноконфессиональные конфликты оказывают влияние и средства массовой информации, которые предоставляют эфирное коммерческое время «нетрадиционным» для России религиозным организациям, разрушающим семейный уклад, угрожающим ценностям национального самосознания, наносящим вред духовно-нравственному и физическому здоровью людей. Интенсивность этноконфессиональных конфликтов обуславливается соотношением долей различных этнических общностей в общем составе населения муниципального образования, типом поселения, социальным положением, уровнем образования и культуры населения. Поэтому одним из направлений воздействия на этноконфессиональные отношения, способным смягчить или предотвратить конфликты в этой сфере, должно стать более внимательное отношение со стороны местных властных структур к запросам и нуждам этнических меньшинств, проживающих в регионе.

Будучи следствием комплекса социальных противоречий, этноконфессиональные конфликты могут стать серьезным дестабилизирующим фактором в регионе, так как оказывают негативное влияние на способность разумно судить о происходящих событиях, обдумывать и понимать происходящее. Социальные конфликты порой вынуждают человека прятаться в сферу иррационального, проявлять больший интерес к потустороннему миру, чем к реальному, в котором он не чувствует себя уверенно. Деятельность по предотвращению, пресечению и минимизации их негативных последствий требует постоянных комплексных усилий со стороны органов власти, как местного, так и федерального уровней, в тесном взаимодействии с институтами гражданского общества и конфессиональными лидерами.

Нарастающая значимость этноконфессиональных отношений показывает динамику и противоречивость процессов внутреннего развития религиозных организаций в России. Этнорелигиозный экстремизм в целом отвергает возможность переговорных или компромиссных, а тем более консенсуальных

путей решения социально-политических проблем⁵². В своей деятельности они отдают предпочтение силовым методам борьбы для достижения целей. В России остро и агрессивно проявляет себя исламский экстремизм в лице ваххабитов, которые связывают будущее Кавказа с полной свободой от светских норм и законов. Религиозный экстремизм, имеющий своих сторонников, поддерживается:

- деятельностью бандформирований, до сих пор существующих на территории Северного Кавказа;
- радикально настроенными приверженцами религиозно-экстремистских течений (исламский фундаментализм и др.);
- незаконной деятельностью политической оппозиции органам государственной власти; различными организованными преступными формированиями, которые стремятся захватить власть любой ценой;
- зарубежными религиозно-идеологическими и финансово-экономическими центрами, заинтересованными в дестабилизационных процессах на Кавказе и других полинациональных регионах.

Конфликтно опасная ситуация в сфере этноконфессиональных отношений в определенной мере явилась следствием стратегии религиозного плюрализма, отрицающего, по сути, важность духовного мира человека и необходимость системы государственного позиционирования в процессе духовно-нравственного воспитания. Оптимальная стратегия предотвращения обострения конфликтов в процессе правового регулирования статуса религиозных объединений должна учитывать исторически сложившуюся иерархию конфессий, действующих на территории муниципальных образований. В законодательство должно быть введено понятие «традиционные конфессии», а равенство религии перед законом необязательно предполагает, что у всех религиозных групп одинаковое отношение с государством. При условии введения такой нормы в российское законодательство можно было бы

⁵² См.: Антоян Ю.М., Давитадзе М.Д. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения. М., 2004.

предоставить всем религиозным организациям определенные права для строительства политики в сфере свободы совести путем расширения прав определенных религиозных групп в зависимости от их исторической роли, количества последователей и т.д.

Действующее законодательство Российской Федерации гарантирует всем зарегистрированным в установленном порядке религиозным организациям необходимый набор прав и свобод для поддержания собственной деятельности и активного социального служения. Дальнейшее расширение этих прав неминуемо будет сопровождаться нарушением принципа отделения религиозных объединений от государства, светского характера системы образования.

В зависимости от конкретных исторических условий и вовлеченных в противостояние национальных общностей конфликты могут характеризоваться как межобщинные, межплеменные, межэтнические, этнонациональные и межнациональные. На их формирование, характер и развитие существенное влияние оказывают также и причины религиозного порядка. Социальные конфликты являются особым способом проявления проблем и противоречий в сфере национальных, религиозных отношений на уровне муниципальных территорий, регионов, государств и группы государств.

На межнациональные конфликты могут оказывать влияние как долговременные факторы и причины, так и случайные обстоятельства или объективные условия, общественное или индивидуальное сознание и поведение людей. Вместе с ростом национального, этнокультурного и религиозного самосознания на фоне экономического, политического и других кризисов обостряются старые и появились новые проблемы в национальных отношениях. На этой волне быстро развиваются национализм, этнический сепаратизм и религиозный экстремизм, что проявляется в первую очередь на уровне муниципальных образований и требует научного анализа для решения практических задач местной властью.

Для преодоления конфликтогенности необходим диалог между местной властью и гражданским обществом, основанный на научной и непротиворечивой концепции обеспечения национальной безопасности и государственно-конфессиональных отношений. Такая концепция должна базироваться на:

- знании особенностей учений различных конфессий, их влиянии в регионе и муниципальном образовании;
- оценке преимуществ той или иной конфессии перед другими;
- анализе причин неприятия человеком научной картины мира и замены ее религиозной догмой;
- устранении пробелов в нормотворчестве по урегулированию межконфессиональных отношений на региональном и местном уровнях и т.д.

Демократические процессы оказывают различное влияние на все группы населения и прослойки общества, и каждая из них привносит в общественную жизнь особенности своей культуры, религии, психологии и поведения. Жестокость, вседозволенность, агрессивность, демонстрация силы и шантаж могут стать инструментами политики, а национальный и религиозный факторы превратиться в мощное средство политической борьбы и конфронтации населения в регионе и муниципальном образовании. Дальнейшее развитие взаимоотношений органов местного самоуправления и религиозных организаций должно осуществляться на основе взвешенной политики в отношении религии, церкви, свободы совести, с одной стороны, а с другой стороны, усиления государственного контроля деятельности религиозных экстремистских организаций, в основе которой лежат деструктивные культы и тоталитарное сектантство.

3.2. Проблемы правового регулирования государственно-конфессиональных отношений в науке административного права на современном этапе

Проблемы административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений неразрывно связаны с обеспечением конституционного права личности на свободу совести. Статья 14 Конституции Российской Федерации провозглашает принципы светскости и отделения религии от государства.

Важно отметить, что на современном этапе особенно важно изучение механизма административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений. С одной стороны, формирование нормативной правовой базы, обеспечивающей государственно-конфессиональное взаимодействие, существенно отстает от общего развития российского законодательства. С другой стороны, повышенный интерес населения к религии и проявления религиозного экстремизма требуют совершенствования нормативно-правовых актов для достижения стабильного гражданского мира и согласия в обществе в целях национальной безопасности.

Активизация деятельности религиозных организаций в благотворительной, образовательной, социальной сфере привела к тому, что в системе государственной власти появились государственные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входит реализация государственной политики в области свободы совести. Дополнительными источниками регулирования государственно-конфессиональных отношений помимо законов и подзаконных актов стали соглашения о сотрудничестве между государством и религиозными организациями. При этом в настоящее время отсутствует адекватный механизм государственно-конфессионального

взаимодействия по широкому спектру социально значимых вопросов, включая вопросы противодействия административной и уголовной деликтности.

До сих пор вне предметного анализа юридической науки остаются проблемы разработки концептуальных основ правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, совершенствования административно-правового статуса государственных органов исполнительной власти, реализующих государственную политику в сфере свободы совести.

Для того чтобы поддерживать условия межконфессиональной толерантности, недопустимости господства какой-либо одной религиозной или атеистической идеологии в обществе, следует выработать единые подходы к пониманию правовой политики в области свободы совести.

К сожалению, часто в научной юридической литературе можно встретить идеологизированные, политизированные мнения (основанные на субъективных оценках происходящего), что не способствует конструктивному совершенствованию механизма правового регулирования государственно-конфессиональных отношений.

Вместе с тем имеется дефицит правовых исследований, построенных на объективном анализе комплекса нормативных правовых актов федерального, регионального, муниципального уровня и правоприменительной практики государственно-конфессионального взаимодействия.

Меры государственного регулирования в настоящее время направлены на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации и этнокультурного развития народов России⁵³ и коррелируют с положениями Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁵⁴.

⁵³ Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // «Собрание законодательства РФ», 09.01.2017, № 2 (Часть I), ст. 361/

⁵⁴ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

Понятие «государственно-конфессиональные отношения» отсутствует в Федеральном законе от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Вместе с тем в российском законодательстве имеются такие понятия, как: «духовное развитие народов России», «отношения государства и религиозных организаций», «религиозные объединения», «свобода совести», «свобода вероисповедания», и другие, которые, однако, не являются взаимозаменяемыми. В юридической литературе отсутствует устоявшаяся терминология по поводу государственно-конфессиональных отношений⁵⁵.

Между тем проблемы административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений, несомненно, актуальны. В 2013 г. опубликована монография Пролетенковой С.Е., в которой рассматривается механизм административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений⁵⁶.

По мнению С.В. Бубнова, в целях совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти с религиозными объединениями Правительству Российской Федерации целесообразно разработать положение, которое бы определяло формы взаимодействия органов исполнительной власти с религиозными объединениями в целях наиболее эффективной реализации права граждан на свободу совести. В свою очередь, контроль органов исполнительной власти за деятельностью религиозных объединений должен основываться на принципах системного, комплексного подхода при уточнении в законодательстве правового статуса субъектов контроля, а также четком разграничении их компетенции⁵⁷.

З.С. Терлоев отмечает, что статус различных конфессий на региональном уровне должен укладываться в рамки центральной государственной линии, так

⁵⁵ Петюкова О.Н. Понятие и содержание государственно-конфессиональных правоотношений // История государства и права. 2011. № 7. С. 31 - 35.

⁵⁶ Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации. М., 2013.

⁵⁷ Бубнов С.В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: Автореф. диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2003. – С. 9.

как не может государственная религиозная политика быть мозаикой предпочтений без единых общенациональных интересов. Также указывается на важность государственного контроля за деятельностью иностранных миссионеров и тех, кто занимается проповедью и распространением нетрадиционных культов. В связи с этим З.С. Терлоев считает, что необходимо создание самостоятельного подразделения в системе исполнительной власти⁵⁸.

К.А. Писенко справедливо отмечает, что необходимы налаживание системного взаимодействия между органами, уполномоченными осуществлять управление государственно-конфессиональными отношениями, координация их деятельности, в том числе объединение усилий по мониторингу и анализу религиозной ситуации в России с активным привлечением научного потенциала. Он не видит необходимости в создании нового федерального органа по делам религии как с организационной точки зрения, так и в связи с тем, что это потребует неоправданное увеличение бюджетных расходов.

Особое внимание К.А. Писенко уделяет правовой характеристике государственно-конфессиональных соглашений о сотрудничестве как разновидности административного договора, считая их одним из перспективных механизмов регулирования отношений⁵⁹.

Сбалансированное регулирование посредством методов императивных предписаний и диспозитивного воздействия станет одним из факторов стабильности государственно-конфессиональных отношений.

Также К.А. Писенко обосновывает историческую и теоретико-правовую несостоятельность подхода о возможном обложении религиозных организаций налогом на прибыль, т.к. он не учитывают специфику деятельности религиозных организаций, функционирующих преимущественно за счет пожертвований верующих; исторический опыт России; будет препятствовать

⁵⁸ Терлоев З.С. Проблемы свободы совести в российском обществе: Административно-правовой аспект: Диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2006.

⁵⁹ Писенко К.А. Административно-правовые аспекты взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: Автореф. диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2004. – С. 12-13.

реализации уставной деятельности религиозных организаций, требующей значительных материальных затрат⁶⁰.

В связи с тем, что пресечение распространения сепаратизма, религиозного радикализма в любых проявлениях является важной составляющей обеспечения национальной безопасности на современном этапе, актуальным представляется исследование С.Е. Пролетенковой.

Как она отмечает, использование экстремистскими организациями религиозного учения и символов в качестве фактора мобилизации людей на бескомпромиссную борьбу обуславливают высочайшую степень общественной опасности религиозного экстремизма. Причинами роста радикализма и ксенофобии в российском обществе являются несбалансированная государственно-конфессиональная политика, проблемы в межнациональных и межконфессиональных отношениях, использование религиозного фактора транснациональными организованными преступными сообществами в качестве идеологической основы для объединения своих членов⁶¹.

С.Е. Пролетенкова разработала типологизацию форм религиозного экстремизма и сопутствующего факторного комплекса, влияющего на его распространение. Она аргументированно обосновывает важность применения трех блоков мер по противодействию религиозному экстремизму, реализуемых на различных уровнях государственного управления: по профилактике, борьбе с религиозным экстремизмом и нейтрализации его последствий.

Также сделан вывод о том, что для совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере свободы совести, в том числе административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов, необходима более четкая нормативная регламентация правомерного ограничения и контроля за деятельностью религиозных объединений в России.

⁶⁰ Писенко К.А. Административно-правовые аспекты взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: Автореф. диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2004. – С. 28.

⁶¹ Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: Автореферат дис. на соиск. уч. ст. д.ю.н. М., 2013. – С. 10.

Востребованными, по ее мнению, являются действия по принятию Федерального закона «О миссионерской деятельности в Российской Федерации»; дополнению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях главой 22.1 «Административные правонарушения в области противодействия незаконной религиозной деятельности» с деликтолизацией перечня деяний⁶².

Чтобы административно-правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений приняло целенаправленный характер, она, как и многие другие правоведы, предлагает доктринальное закрепление основ государственно-конфессиональной политики путем принятия концепции государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации. Данная Концепция может стать основой для разработки правовых основ и практики администрирования отношений между органами государственной власти федерального, регионального, муниципального уровня и религиозными организациями.

3.3.Актуальные проблемы совершенствования государственного контроля за деятельностью религиозных объединений

Государственный контроль за деятельностью религиозных объединений - одна из главных форм административного управления в сфере государственно-конфессиональных отношений. Однако, как справедливо указывает Ю.В. Соболева, нормативное регулирование деятельности религиозных объединений пока свидетельствует о неопределенной позиции государства в вопросе выбора

⁶² Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: Автореферат дис. на соиск. уч. ст. д.ю.н. М., 2013. – С. 8.

того или иного вида воздействия на данный предмет регулирования⁶³. Поэтому важным направлением российской административной реформы является совершенствование контроля и надзора за деятельностью религиозных объединений. Это особенно актуально в свете планируемой масштабной реформы контрольно-надзорных органов⁶⁴. Более того, несмотря на наличие диссертационных исследований в данной сфере⁶⁵, в действующем Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» все еще недостаточно четко закреплены формы контроля за деятельностью религиозных объединений.

В науке административного права в зависимости от объема контроля различают собственно контроль, в процессе осуществления которого определяется законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается только проверкой законности⁶⁶.

Однако позиция законодателя не столь однозначна. В федеральных законах нередко эти термины используются как синонимы. Примером тому могут служить положения ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их

⁶³ Соболева Ю.В. Виды воздействия государства на общественные и религиозные объединения. К 90-летию профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 48 - 50.

⁶⁴ Беррес Л. Полномочия Правительства Медведева резко сократят // Московский комсомолец. 2015. 20 октября. С. 10.

⁶⁵ См., напр.: Бубнов С.В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Куприянов Ф.А. Государственный контроль за религиозными объединениями в Российской Федерации (административно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁶⁶ См., напр.: Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6 - 8; Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 10 - 11.

выполнения»⁶⁷, ст. 25 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»⁶⁸ и др.

Более того, подобное отождествление имеет место даже в проекте Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Попутно отметим еще один недостаток проекта: обобщая и систематизируя правовые нормы о государственном и муниципальном контроле и надзоре, проект закона не содержит положений, регулирующих государственный контроль за деятельностью религиозных объединений.

Двойственная позиция, занятая федеральным законодателем, неминуемо порождает путаницу и в подзаконных актах. Так, например, государственный контроль и надзор не разделены в Постановлении Правительства РФ от 4 октября 2013 г. № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности»⁶⁹.

Между тем в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» термины «контроль» и «надзор» не отождествляются, что является неоспоримым достоинством данного законодательного акта. Так, в ст. 25 Федерального закона указывается, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о религиозных объединениях, а орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации, - контроль за соблюдением ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Еще одним актуальным вопросом является необходимость создания специализированного органа по контролю и надзору за деятельностью

⁶⁷ Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» // «Российская газета», № 146, 04.08.1998.

⁶⁸ Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О специальной оценке условий труда» // «Собрание законодательства РФ», 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6991.

⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 (ред. от 23.08.2014) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 14.10.2013, № 41, ст. 5193.

религиозных объединений⁷⁰. На наш взгляд, при учреждении такого органа произойдет существенное сокращение полномочий прокуратуры, что противоречит смыслу ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁷¹, согласно которой прокуратура - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением законности. Более того, считаем, что законодатель закрепил логичную и работоспособную систему органов контроля и надзора в исследуемой сфере, разделив эти функции между прокуратурой и Министерством юстиции РФ.

Что касается непосредственно форм государственного контроля, то в Федеральном законе «О свободе совести и о религиозных объединениях» наибольшее внимание уделено государственной регистрации религиозных организаций как форме предварительного контроля. Примечательно, что регистрация распространяется лишь на религиозные организации, в то время как религиозные группы осуществляют свою деятельность без образования юридического лица и регистрации не подлежат. Сложившееся положение зачастую подвергается критике, т.к. контроль за деятельностью незарегистрированной группы практически невозможен⁷². Однако производить регистрацию каждой религиозной группы крайне трудно, ведь они могут появляться и исчезать довольно быстро. Но главное, необязательность регистрации групп является гарантом свободы вероисповедания граждан. Ведь государственный контроль в сфере деятельности религиозных объединений не должен быть тотальным. Крайне важно обеспечить соразмерность контроля в сфере государственно-конфессиональных отношений. Наконец, отсутствие регистрации не отменяет возможности привлечения отдельных членов религиозных групп к административной ответственности за нарушение

⁷⁰ Куприянов Ф.А. Указ. соч. С. 16 - 18.

⁷¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 20.02.1992, № 8, ст. 366.

⁷² Куприянов Ф.А. Указ. соч. С. 19 - 20.

законодательства, например по ч. 1 ст. 20.28 КоАП РФ⁷³ (организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности).

Актуальной проблемой является то, что в главе IV «Надзор и контроль за исполнением законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» не закреплены формы текущего государственного контроля. Поэтому органы юстиции руководствуются Методическими рекомендациями по осуществлению органами юстиции контрольных функций в отношении религиозных организаций, содержащимися в письме Министерства юстиции РФ от 24 декабря 1997 г. Между тем письмо не является нормативно-правовым актом, что следует из п. 2 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁷⁴, согласно которому издание нормативных актов в виде писем не допускается. Следовательно, Методические рекомендации не имеют обязательной юридической силы. К тому же они содержат ссылки на устаревшее законодательство, в частности на утративший силу КоАП РСФСР.

В то же время в Методических рекомендациях содержатся положения об ограничении контрольной деятельности органов юстиции. Указано, что не допускается проведения проверок в религиозных организациях во время культовых мероприятий, нарушений норм поведения в молитвенных помещениях, оскорблений религиозных убеждений граждан. В Методических рекомендациях указаны такие контрольные полномочия, как:

⁷³ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации // «Российская газета», № 161, 21.08.1999

1) изучение материалов регистрационного дела религиозной организации, обращений граждан, сообщений СМИ, касающихся деятельности данной организации;

2) запрашивание в государственных органах информации о деятельности проверяемой организации;

3) направление по согласованию с религиозной организацией своих представителей для участия в ее мероприятиях;

4) получение разъяснений от руководителей и членов религиозных организаций.

Указанные полномочия необходимо закрепить законодательно в главе IV Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Неслучайно Министерством юстиции РФ был разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и иные законодательные акты в части совершенствования контроля за деятельностью религиозных организаций». В соответствии с проектом в ст. 25 Федерального закона включен, в частности, пункт 4, который предусматривает следующие контрольные полномочия⁷⁵:

«1) запрашивать у органов управления религиозной организации документы о деятельности религиозной организации, за исключением документов, содержащих сведения, которые могут быть получены в соответствии с подпунктом 2 настоящего пункта;

2) запрашивать и получать информацию о финансово-хозяйственной деятельности религиозных организаций у органов государственной статистики, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и иных органов государственного надзора и контроля, а также у кредитных и иных финансовых организаций;

⁷⁵ Федеральный закон от 06.04.2015 № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 73, 08.04.2015.

3) направлять своих представителей для участия в проводимых религиозными организациями мероприятиях;

4) проводить проверки соответствия деятельности религиозной организации, в том числе по расходованию денежных средств и использованию иного имущества, целям, предусмотренным ее уставом;

5) в случае выявления нарушения законодательства Российской Федерации или совершения религиозной организацией действий, противоречащих целям, предусмотренным ее уставом, вынести ей письменное предупреждение с указанием допущенного нарушения и срока его устранения, составляющего не менее месяца».

Как мы видим, закрепленный в законе перечень является неполным и не содержит некоторых полномочий, указанных в Методических рекомендациях. Так, четко не отражено полномочие по изучению материалов регистрационного дела религиозной организации, обращений граждан, сообщений СМИ, касающихся деятельности проверяемой организации. Не закреплено и полномочие по получению разъяснений от руководителей и членов проверяемых религиозных организаций.

На наш взгляд, целесообразно включить в п. 4 ст. 25 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и такое полномочие, как назначение контрольным органом религиоведческой экспертизы при необходимости проверки достоверности и соответствия фактической деятельности проверяемой религиозной организации формам и методам, сведениям об основах вероучения, заявленным при ее государственной регистрации. В настоящее время возможность проведения религиоведческой экспертизы предусмотрена п. 8 ст. 11 Федерального закона при государственной регистрации религиозной организации. Очевидно, что в ходе проведения проверки в отношении уже зарегистрированной религиозной организации также может возникнуть необходимость в подобной экспертизе. Следовательно, полномочие по назначению религиоведческой экспертизы в

ходе проверки деятельности религиозной организации должно быть закреплено законодательно.

Еще одним нововведением является введение ст. 25.1, регулирующей представление в регистрирующий орган документов, содержащих отчет о деятельности религиозной организации. Новация направлена на профилактику финансовых правонарушений и на борьбу со злоупотреблением полномочиями религиозными организациями. Как нам видится, рассматриваемая статья имеет и недостатки. К примеру, п. 6 устанавливает, что сроки представления документов определяются Министерством юстиции РФ. Это открывает органам юстиции возможность злоупотребления полномочиями путем установления слишком коротких сроков или их постоянного изменения. Полагаем, сроки представления документов следует закрепить в законе.

Тем не менее, анализируемый Федеральный закон, хоть и имеет ряд недостатков, на наш взгляд, является шагом вперед в сфере нормативно-правового регулирования государственного контроля за деятельностью религиозных объединений. Данные изменения в законе служат цели закрепления в законодательстве более четкого механизма государственного контроля, учитывающего все ключевые особенности деятельности религиозных объединений.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующие выводы. Во-первых, создание единого органа по контролю и надзору за деятельностью религиозных объединений нерационально, учитывая, что текущая система контроля и надзора в данной сфере работоспособна и научно обоснована. Во-вторых, отсутствие обязательной регистрации религиозных групп является гарантом свободы вероисповедания граждан. В то же время отсутствие регистрации не отменяет возможности привлечения непосредственно членов религиозных групп к административной ответственности за нарушение законодательства. В-третьих, главу IV Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» необходимо дополнить формами государственного контроля за деятельностью религиозных организаций.

Таким образом, институт государственного контроля за деятельностью религиозных объединений пока еще остается недостаточно проработанным и подлежит более детальному и последовательному законодательному регулированию.

Заключение

Религиозное объединение - добровольное объединение граждан России, других лиц, постоянно и на законных основаниях проживают на территории России, созданных с целью совместного вероисповедания и распространения веры и обладающее соответствующими для этой цели признаками:

- а) вероисповедания
- б) проведение богослужений других религиозных обрядов и церемоний;
- в) обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозные организации - организации, образованные в России с целью удовлетворения религиозных потребностей граждан исповедовать и распространять веру и действуют согласно своей иерархической и институциональной структурой, выбирают, назначают и заменяют персонал согласно своим уставам (положениям). Религиозными организациями в России являются религиозные общины, управления и центры, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, а также объединения, состоящие из вышеназванных религиозных организаций.

Понятие религиозные объединения в Российской Федерации включает в себя религиозные организации и группы. Между ними есть существенное отличие, на которое следует обратить внимание: оно касается сути их правового статуса. Религиозные организации регистрируются государственными органами, получают статус юридического лица, наделены имущественными правами, в том числе и правом собственности, и на общих основаниях выступают в гражданском обороте с учетом специфических особенностей, предусмотренных их внутренними установками, правилами, традициями и канонами.

Другой разновидностью религиозного объединения являются религиозные группы, они не подлежат государственной регистрации, не пользуются правоспособностью юридического лица, не могут выступать субъектами правоотношений, не имеют право владеть своим имуществом.

Законодательство, посвященное вопросам правового регулирования религиозных организаций постоянно совершенствуется. На данном этапе развития, в связи с новеллами законодательства, можно отметить некоторую либерализацию законодательства о свободе совести и свободе вероисповедания, усиление противодействия экстремизму. С другой стороны, можно констатировать ужесточение контроля за религиозной жизнью граждан и существенное ограничение их конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания.

Между тем проблемы административно-правового регулирования государственно-конфессиональных отношений не теряют своей актуальности.

Чтобы административно-правовое регулирование государственно-конфессиональных отношений приняло целенаправленный характер, нужно доктринально закрепить основы государственно-конфессиональной политики путем принятия концепции государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации.

Данная Концепция может стать основой для разработки правовых основ и практики администрирования отношений между органами государственной власти федерального, регионального, муниципального уровня и религиозными организациями.

Кроме того, на основании нашего исследования, мы пришли к выводу, что создание единого органа по контролю и надзору за деятельностью религиозных объединений нерационально, учитывая, что текущая система контроля и надзора в данной сфере работоспособна и научно обоснована. Отсутствие обязательной регистрации религиозных групп является гарантом свободы вероисповедания граждан. В то же время отсутствие регистрации не

отменяет возможности привлечения непосредственно членов религиозных групп к административной ответственности за нарушение законодательства.

В то же время, главу IV Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» необходимо дополнить формами государственного контроля за деятельностью религиозных организаций.

Список использованной литературы

Источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (ред. 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014, № 31, ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // «Российская газета», № 238-239, 08.12.1994.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) // «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4387.
5. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Российская газета», № 190, 01.10.1997.
6. Федеральный закон от 31.12.2014 № 505-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 1, 12.01.2015.
7. Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 11.07.2016, № 28, ст. 4558.

8. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ (ред. от 23.11.2015) «О противодействии экстремистской деятельности» // «Российская газета», № 138-139, 30.07.2002.
9. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О противодействии терроризму» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // «Собрание законодательства РФ», 13.03.2006, № 11, ст. 1146.
10. Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» // «Российская газета», № 146, 04.08.1998.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // «Ведомости СНД РФ и ВС РФ», 20.02.1992, № 8, ст. 366.
12. Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О специальной оценке условий труда» // «Собрание законодательства РФ», 30.12.2013, № 52 (часть I), ст. 6991.
13. Федеральный закон от 06.04.2015 № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», № 73, 08.04.2015.
14. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) «О некоммерческих организациях» // «Российская газета», № 14, 24.01.1996.
15. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.06.2016) «Об общественных объединениях» // «Российская газета», № 100, 25.05.1995.
16. Федеральный закон от 05.05.2014 № 99-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 12.05.2014, № 19, ст. 2304.

17. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895) // СПС «ГАРАНТ». URL: [http](http://).

18. Постановление Правительства РФ от 04.10.2013 № 880 (ред. от 23.08.2014) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности» // «Собрание законодательства РФ», 14.10.2013, № 41, ст. 5193.

19. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 15.10.2016) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // «Российская газета», № 161, 21.08.1997.

20. Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» // «Собрание законодательства РФ», 09.01.2017, № 2 (Часть I), ст. 361/

21. Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

22. Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» // «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 1990, № 21, ст. 240 (утратил силу).

Литература

23. Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 6 - 8;

24. Андреев В.К., Кирпичев А.Е. Юридические лица. Введение в корпоративное право: Лекция. М.: РАП, 2014. – С. 68.

25. Антонян Ю.М., Давитадзе М.Д. Этнорелигиозные конфликты: проблемы, решения. М., 2004.

26. Беррес Л. Полномочия Правительства Медведева резко сократят // Московский комсомолец. 2015. 20 октября. С. 10.

27. Бубнов С.В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: Автореф. диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2003. – С. 9.
28. Бубнов С.В. Административно-правовой статус религиозных объединений в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003;
29. Верховский А. В. Религиозная ксенофобия: межконфессиональный и внутриконфессиональный аспекты // Национализм, ксенофобия и нетерпимость в современной России. М., 2012. С. 225
30. Гришаев С.П. Эволюция законодательства о юридических лицах // СПС Консультант Плюс. 2015. URL: <http://base.consultant.ru/>.
31. Доклад уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. [Электронный ресурс] -.- Режим доступа: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doclad2015web.pdf>.
32. Залужный А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии экстремизму. М., 2004.
33. Коршунова Н.М., Андреева Ю.Н., Эриашвили Н.Д. Актуальные проблемы гражданского права: учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2012. – С. 62.
34. Куницын И. А. Правовой статус религиозных объединений в России. М., 2011. С. 128–129
35. Куприянов Ф.А. Государственный контроль за религиозными объединениями в Российской Федерации (административно-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
36. Кушнарев Т.В. Признание информационных материалов экстремистскими // Законность. 2011. № 4.
37. Литовкин В.Н., Гутников О.В. Юридические лица в гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. – С. 962.

38. Лункин, Р. Религиозный мир России: нужно ли контролировать верующих? /Р. Лункин //Религия и право. - 2016. - № 1. - С. 4 - 10.
39. Меркулов Н. О правовом статусе религиозного объединения//Советская юстиция. 1987 г. № 16.
40. Михайлов Г. А. О религиозной ситуации в Российской Федерации//Религия, церковь в России и за рубежом. М., 1994. № 1.
41. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В. В. Лазарев. М., 2011. С. 82
42. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный) / Авт. колл.: Шахов М.И., ин. Ксения (Чернега О.А.), Ряховский В.В., Вагина Т.В., Себенцов А.Е. [и др.]; под общ. ред. Р. В. Маранова. - М.: Славянский правовой центр, 2011. - С. 162.
43. Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 10 - 11.
44. Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. 2011 С. 449.
45. Петюкова О.Н. Понятие и содержание государственно-конфессиональных правоотношений // История государства и права. 2011. № 7. С. 31 - 35.
46. Писенко К.А. Административно-правовые аспекты взаимоотношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации: Автореф. диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2004. – С. 28.
47. Погасий, А. Юридическое религиоведение: сегодняшнее состояние и перспективы / А. Погасий //Религия и право. - 2016. - № 2. – С. 34.
48. Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование государственно-конфессиональных отношении в Российской Федерации. М., 2013.

49. Пролетенкова С.Е. Административно-правовое регулирование противодействия религиозному экстремизму в Российской Федерации: Автореферат дис. на соиск. уч. ст. д.ю.н. М., 2013. – С. 10.
50. Рассолова Т.М. Гражданское право: учебник. М.: Юнити-Дана, 2012. – С. 89.
51. Ратинов А. Р., Кроз М. В., Ратинова М. А. Ответственность за разжигание вражды и ненависти. Психолого-правовая характеристика. М., 2011. С. 69
52. Решетников О.М. Субъект права в российском законодательстве //Актуальные проблемы современной науки. 2014. № 6 (79). С. 69-70.
53. Решетников О.М. Некоторые аспекты административного надзора в России//Актуальные проблемы современной науки. 2014. № 5 (79). С. 67.
54. Решетников О.М. Административно-правовой статус субъектов права в начале нового тысячелетия//Вопросы гуманитарных наук. 2013. № 6 (69). С. 102-103.
55. Романюк Е.И. Административно-правовые средства обеспечения свободы совести в Российской Федерации. Автореф., дисс., канд., юрид., наук. М., 2001.
56. Смоленский М.Б. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). М.: Феникс, 2014. – С. 15.
57. Соболева Ю.В. Виды воздействия государства на общественные и религиозные объединения. К 90-летию профессора В.М. Манохина // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 48 - 50.
58. Такаев И.Р. Организационные и правовые основы взаимодействия органов внутренних дел с религиозными объединениями по предупреждению правонарушений, совершаемых на почве межконфессиональных противоречий (по материалам Северо-Кавказского федерального округа): Автореф. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2015.
59. Терлоев З.С. Проблемы свободы совести в российском обществе: Административно-правовой аспект: Диссер. на соиск. уч. ст. к.ю.н. М., 2006.

60. Фромм Эрих. Человек для себя. Минск, 1992. С. 5.
61. Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2012. С.154–155
62. Чернега К.А. Правовые проблемы религиозного образования в России // Право и образование. 2004. № 2. С. 67 - 84.
63. Шахов, М. Религиозные группы и миссионерство: поправки Минюста к Закону о свободе совести. Возможно ли устранить нежелательные последствия религиозной свободы, не ограничивая саму эту свободу? / М. Шахов // Религия и право. - 2010. - № 1. - С. 16 - 20.