

А.А. Исаева

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Рассматриваются различные классификации источников правового регулирования статуса религиозных объединений. С конституционно-правовой точки зрения анализируется обоснованность принятия региональными органами государственной власти актов не только защищающих, но и регулирующих права и свободы человека и гражданина. Раскрывается группировка нормативных правовых актов субъектов Федерации в зависимости от их юридической силы и содержания. Делается вывод о необходимости системного пересмотра регионального законодательства и приведения его в соответствие с федеральным регулированием.

Ключевые слова: свобода совести; свобода вероисповедания; светское государство; религиозные объединения; региональное законодательство.

Основные элементы конституционно-правового статуса религиозных объединений нашли свое закрепление в системе источников российского права. Исходя из федеративной природы нашего государства и в зависимости от уровня органов, их принявших, такие источники могут быть подразделены на федеральные и региональные.

Федеральными органами государственной власти принято и действует более сотни правовых актов, закрепляющих элементы правового статуса религиозных объединений в России. Они могут группироваться по различным основаниям. Так, О.Н. Терехов, исходя из содержания соответствующих актов, выделяет семь групп [1. С. 185–189]. В то же время **по своей юридической силе среди федеральных источников можно выделить следующие виды.**

Во-первых, необходимо упомянуть *Конституцию РФ*, имеющую высшую учредительную силу в нашем государстве. Для рассматриваемой сферы непреходящее значение имеют ст. 13, 14, 19, 28–30, 59 и пр. В отношении закрепления свободы совести конституционная формулировка соответствует международным стандартам, приближаясь по своему содержанию и смыслу к соответствующим положениям Всеобщей декларации прав человека 1948 г. и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Но право менять религиозные и иные убеждения, зафиксированное в указанных документах, в Конституции России специально не оговаривается. Хотя, учитывая признание ею в ч. 4 ст. 15 международных договоров частью правовой системы РФ, можно констатировать также наличие и указанного права. При этом в российской Конституции, в отличие от вышеуказанных документов и Основных законов большинства стран, относящихся к европейской культурной традиции, специально оговорено право не исповедовать никакой религии, что означает формально больший учет интересов неверующих. Отдельное упоминание об атеистических взглядах в Конституции РФ отсутствует, однако формулировка «иные убеждения», безусловно, подразумевает и их защиту [2. С. 259].

Теперь на конституционном уровне свобода совести связывается со свободой вероисповедания, но не

отождествляется с ней. Очевидно, дело в том, что их в принципе стали считать близкими, но самостоятельными понятиями, каждое из которых должно иметь специфическое юридическое наполнение. Однако содержание ст. 28 Конституции 1993 г. ставит этот вывод под сомнение, давая единое их толкование. И свобода совести, и свобода вероисповедания рассматриваются как единая категория, включающая в себя: право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Исходя из этого, на наш взгляд, было бы логичным вместо формулы «свобода совести, свобода вероисповедания» использовать формулу «свобода совести и вероисповедания» или «свобода совести и религии», т.е. исходить из единой дефиниции. Также можно было раскрыть оба понятия либо опираться не на положения международных актов при формулировании статьи, а учесть зарубежный опыт и указать в Конституции лишь на гарантию соответствующих свобод, как, например, это сделано в конституциях Турции, Бразилии, Греции, Швейцарской Конфедерации, Основном законе Германии и др.

Во-вторых, можно указать *федеральные законы* [3–7 и др.], в том числе и отдельные нормы кодифицированных актов (Гражданского кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, Трудового кодекса РФ, Земельного кодекса РФ).

Важное место в регулировании вопросов реализации свободы совести в России, в том числе в ее коллективных формах, занимает *Федеральный закон РФ от 26.09.1997 № 125-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях»* (далее Федеральный закон № 125-ФЗ). Им определены основные понятия (например, «свобода совести и свобода вероисповедания», «религиозное объединение», «религиозная группа», «религиозная организация», содержание принципа отделения религиозных объединений от государства и пр.), закреплены способы и порядок реализации свободы совести, светский характер государственно-конфессиональных отношений, статус и источники правового регулирования деятельности религиозных объединений, их

права и условия деятельности, органы, осуществляющие контрольные и надзорные функции в данной сфере, а также другие положения. И хотя в основном рассматриваемый закон отвечает положениям Конституции 1993 г. и международно-правовым обязательствам России, ряд его норм, на наш взгляд, носит противоречивый характер. К его недостаткам относят: некорректно сформулированную преамбулу, где все религиозное разнообразие нашей страны представляется как иерархия религий с признанием особого вклада «православия в историю России и в формирование и развитие русской духовности и культуры» [8. С. 107; 9]; законодатель, используя в законе критерий разделения религиозных объединений в зависимости от наличия у них статуса юридического лица, не уточнил объем прав тех и других; отсутствие самостоятельных определений таких понятий, как «свобода совести» и «свобода вероисповедания»; некорректность самого термина «свобода совести», «кальки» с английского *«freedom of conscience»*, которое при буквальном прочтении представляет собой внутренне противоречивую конструкцию – «свобода моральной ответственности за свои какие бы то ни было поступки»; отсутствие в законе возможности предоставления государственной поддержки социально значимой деятельности религиозных организаций (реабилитация лиц, отбывших наказание, профилактика наркомании и алкогольной зависимости, забота о социально незащищенных слоях населения и т.д.); отсутствие правовых оснований и механизмов содействия государства религиозному паломничеству верующих; неэффективность и даже коррупционность существующего порядка производства государственной религиозно-экспертной экспертизы (отсутствуют четко обоснованные требования к экспертам, в качестве которых нередко заявляются люди недостаточно компетентные, представители отдельных конфессий и пр.) [9; 10. С. 47–50; 11].

Сам принцип, лежащий в основе Федерального закона № 125-ФЗ, позволяет при желании в судебном порядке запретить деятельность любого религиозного объединения и вводит то, что можно назвать «квази-официальной религией». При этом не могут не огорчать попытки некоторых отечественных авторов обосновать клерикализацию российского государства и общества, а также легальное закрепление понятия «традиционная религия» [12. С. 198; 13. С. 9; 14. С. 71–78]. По справедливому замечанию Н.В. Витрука, вряд ли можно говорить как о положительном факте о высоком, все нарастающем уровне интеграции Русской православной церкви (Московский патриархат) в жизнь государства, о необходимости придания ей особого правового статуса на основе соглашения с РФ, так как это противоречит конституционным нормам, не учитывает многоконфессиональность общества, интересы атеистов [15. С. 413–414]. Государство, предоставляя статус «официального» религиозному объединению, тем самым ограничивает его свободу. У власти появляется возможность влиять на внутреннее устройство церкви, принимать участие в назначении и освобождении клира от занимаемых постов, с помощью финансовых рычагов оказывать давление и направлять руководство и политику церк-

ви, тем самым контролировать деятельность и вероучение объединения. Подобная ситуация сегодня наблюдается в Великобритании, Греции, Швеции, Норвегии, Дании и пр. В этом случае утрачивается независимость церкви и искажается ее миссия. Применительно к практике Германии, это обстоятельство в качестве отрицательного рассматривали такие авторы, как Кристиан Р. Баркер [16. С. 4–12], Г. Робберс [17. С. 643–668] и др.

В качестве следующей группы можно назвать *подзаконные акты*, закрепляющие необходимый механизм, который позволяет упорядочить совместную деятельность органов государственной власти различных уровней, религиозных объединений и граждан [18. С. 11]. Эти акты «принимаются различными органами исполнительной власти и должностными лицами в установленных законом пределах их нормотворческой компетенции. Подзаконный характер нормативных актов по общему правилу означает, что они должны приниматься на основе и во исполнение действующих законов и прежде всего – Конституции страны» [19. С. 403]. Всем подзаконным актам государственных органов присущи общие черты: они издаются в пределах компетенции исполнительного органа государственной власти, не должны противоречить закону, но принимаются в развитие и дополнение его положений. Подзаконные нормативно-правовые акты вместе с законами составляют единую систему, и невозможны какое бы то ни было противостояние между ними, автономность их функционирования [20–22].

Далее, исходя из юридической силы, идут *региональные правовые акты*, регулирующие конфессиональные отношения и правовой статус религиозных обществ, – это весьма обширный массив норм. Однако существование многих из них сомнительно с конституционно-правовой точки зрения. В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции 1993 г. регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Федерации. Одновременно защита прав и свобод человека и гражданина отнесены п. «б» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов. При этом понятие «регулирование прав и свобод человека и гражданина» «охватывает собой достаточно широкий круг нормотворческих возможностей, который включает в себя прежде всего государственно-правовое признание и, соответственно, юридическое закрепление прав и свобод, в том числе путем установления их нормативного содержания, определения условий реализации, введения возможных ограничений» [23. С. 563]. Поэтому Федерация, с одной стороны, может определять перечень прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, устанавливать конституционные и иные гарантии, механизмы и процедуры их реализации, ответственности за нарушение норм.

С другой стороны, защита прав и свобод является самостоятельным правовым институтом. Под ней можно понимать «обеспечиваемую государством эффективную возможность пользования правами и свободами путем создания социально-политических, материально-финансовых, организационно-процедурных и

других условий для их осуществления; оказания помощи, содействия в их реализации и, напротив, устранения к тому препятствий; предотвращения их нарушения; а также путем воздержания самого государства от необоснованного и неправомерного вмешательства в права и свободы, от блокирования возможности воспользоваться ими, тем более от умаления их существа. По смыслу Конституции, защита прав и свобод является обязанностью всех органов и должностных лиц как государственной власти, так и местного самоуправления» [23. С. 563–564]. Защита прав и свобод осуществляется в различном порядке: административном и судебном, специальными международными инстанциями, путем самозащиты [24. С. 239].

Разработка механизма защиты прав и свобод человека и гражданина должна идти по двум направлениям: создание конкретных норм и процедур, которые могли бы использоваться гражданами для своей защиты; правовое регулирование деятельности всех государственных институтов, включая разработку и совершенствование принципов деятельности органов власти. «Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к исключительному ведению РФ означает установление исключительной компетенции федеральных органов» [25. С. 338–339], по которым они могут издавать присущие им правовые акты, осуществлять нормативное регулирование и текущее управление. Так как защита прав и свобод человека и гражданина, в частности, свободы совести и свободы вероисповедания, отнесены к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то это означает «отнесение этих вопросов к компетенции в равной степени как федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться» [Там же] как федеральные, так и региональные акты. Однако в ряде регионов это требование нарушается.

Например, в некоторых субъектах России (Белгородской, Воронежской, Костромской, Курской, Смоленской областях, Республики Северная Осетия – Алания) долгое время действовали акты, регулирующие миссионерскую деятельность. По существу, являясь формой распространения религии, она рассматривается, согласно ст. 28 Конституции РФ, как один из элементов свободы совести и свободы вероисповедания. Поэтому специальное регулирование миссионерской деятельности возможно либо федеральными источниками права, либо региональными, если субъектам Российской Федерации будут переданы соответствующие полномочия (чего сделано не было). В 2016 г. были приняты поправки к Федеральному закону № 125-ФЗ, и в его содержании появилась новая глава III.1 «Миссионерская деятельность». В субъектах РФ акты, регулирующие такую деятельность, были отменены (например, в Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе, Новгородской и Сахалинской областях, Республике Северная Осетия – Алания и т.д.).

Конституция РФ предоставляет субъектам Федерации иную возможность. Вместо принятия норм, регулирующих права и свободы, они вправе выступать с законодательной инициативой, в целях начала работы над принятием необходимого акта на федеральном уровне [26. С. 47–50].

Региональные правовые акты очень разнообразны и их можно классифицировать. О.Н. Терехов предлагает выделить следующие несколько групп законов и иных правовых актов: 1) законы, предназначенные для регулирования всего комплекса вопросов государственно-церковных отношений; 2) правовые акты, принятые в целях ограничения деятельности иностранных миссионеров и религиозных организаций на своих территориях; 3) нормативные правовые акты, выделяющие в качестве субъектов правового регулирования так называемые религиозные секты и иные нетрадиционные верования; 4) законы, регулирующие ту или иную сферу жизнедеятельности религиозных объединений. Отдельно в работе выделены и классифицированы подзаконные акты (акты коллегиальных и единоличных органов исполнительной власти, представительной и судебной властей, а также органов местного самоуправления) [1. С. 206–223].

Однако, представляется, что для целей правоприменения наиболее востребованными будут классификации **правовых актов субъектов РФ исходя либо из их юридической силы, либо из их содержания**. Согласно первому критерию, они могут быть подразделены на Конституции (Уставы), законы и подзаконные акты субъектов РФ. По содержанию региональных источников сейчас можно объединить в две группы: 1) в целом регулирующие вопросы реализации свободы совести, свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений на территории отдельного субъекта; 2) регулирующие отдельные аспекты, связанные с функционированием религиозных объединений.

Анализ правовых актов, в целом регулирующих свободу совести, свободу вероисповедания и деятельность религиозных объединений на территории отдельного субъекта, позволяет выделить в качестве их особенности ряд спорных моментов и неточностей содержания. Это, в частности, наличие в тексте законов преамбул, которые признают особую роль отдельных конфессий, чаще всего православия и ислама [27, 28 и др.]. Другим моментом является, по сути, дублирование законами субъектов РФ норм федеральных источников права. Ими стали положения конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, налогового, земельного и других отраслей права, а также Федерального закона № 125-ФЗ. В Законе Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях» такими дублирующими нормами являются 4, 5, 9, 10–15 и пр., а в Законе Республики Адыгея от 12.01.1999 № 107 «О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея» – 4, 15, 16. Это, в основном, нормы-дефиниции и общие положения относительно места и роли религиозных объединений.

Применительно к рассматриваемой группе актов обращают на себя внимание имеющая место неточность и смешение понятий. Например, в Законе Республики Тыва от 01.04.1995 № 253 «О свободе совести и о религиозных организациях» [30] в названии фигурируют только религиозные организации, а нормы, включенные в текст акта, регулируют также правоотношения с участием религиозных групп. Таким

образом, в заглавии закона лучше было бы использовать термин «религиозные объединения».

Часто в законах используются некорректные формулировки и нарушения юридической техники. Например, в Законе Республики Дагестан от 16.01.1998 № 5 «О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях в Республике Дагестан» в ст. 1 закреплено: «Право на свободу совести и свободу вероисповедания осуществляется в соответствии со ст. 3 Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях”» [32]. Возникает вопрос, а почему только в соответствии с ней, если данная свобода имеет обширное закрепление в международных и федеральных актах? А пункт 7 ч. 1 ст. 3 рассматриваемого закона предусматривает, что «государство в своей правотворческой деятельности может использовать общечеловеческие ценности, содержащиеся в религиях» [32]. Значит, может и не использовать? И почему использование общечеловеческих ценностей ограничено только сферой правотворчества?

Другой особенностью источников первой группы является включение в их содержание норм-дефиниций. Причем определения даются отнюдь не правовым понятиям. При отсутствии аналогов в федеральном законодательстве, они почерпнуты из науки (философии, религиоведения и пр.), где относительно их содержания ведутся споры и нет единообразного понимания. Это вызывает определенное недоверие к ним и сложности в правоприменении. Так, Закон Вологодской области [29] определяет понятие «основы вероучения и соответствующая практика» (ст. 1 закона); Закон Республики Тыва раскрывает такие понятия, как «религия», «атеизм», «свобода совести», «вероисповедание», «конфессия», «традиционные конфессии», «религиозный культ», «святыне (священные) места» [30]; Закон Республики Бурятия – «религия», «вероисповедание (конфессия)», «миссионерская деятельность», «святыне (священные) места» [31].

Однако в законах субъектов РФ *можно встретить дополнительные правовые разработки.* Например, Закон Республики Дагестан вводит статью, предусматривающую участие религиозных организаций в общественной жизни. Согласно ей религиозная организация в соответствии со своим уставом и с учетом территориальной сферы своей деятельности вправе: вносить в органы государственной власти и органы местного самоуправления предложения по вопросам, связанным с реализацией права граждан на свободу совести, свободу вероисповедания; выступать с инициативами по вопросам общественной жизни и вносить соответствующие предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления; в установленном законодательством порядке пользоваться средствами массовой информации и пр. (ст. 23). Иным примером может послужить ч. 6 ст. 19 Закона Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 «О свободе совести и о религиозных объединениях», согласно которой по просьбе верующих в

трудовом распорядке предприятий, согласно действующему на территории Республики Татарстан законодательству, работникам может быть предоставлен перерыв для совершения религиозных обрядов. Только в Законе Тюменской области [33] в ст. 7 фиксируется порядок уведомления органов местного самоуправления гражданами, образовавшими религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию. Законом Республики Бурятия [31] закреплены специальные положения о святых (священных) местах и праве членов религиозных объединений на занятие народной медициной (целительством).

Вторую группу составляют **правовые акты субъектов РФ**, в том числе законы, подзаконные и ведомственные акты, **регулирующие отдельные аспекты, связанные с функционированием религиозных объединений.** Например, в части противодействия экстремистской деятельности [34, 35], предоставления налоговых льгот [36], передачи религиозным организациям имущества [37, 38], финансовой поддержки [39] и т.д.

Помимо этого в ряде субъектов были созданы органы по вопросам религии и взаимодействию государства (его органов) с религиозными объединениями [40, 41]. Их деятельность имеет большое значение в деле выстраивания государственно-конфессиональных отношений. В частности, такие органы, как правило, проводят межведомственные консультации по вопросам, связанным с деятельностью религиозных организаций, анализ религиозной обстановки на территории региона, обсуждение проектов нормативных актов и др.

В России действует большое количество актов, регулирующих правовое положение религиозных объединений. Однако в них зачастую встречаются коллизии, ошибки юридической техники, противоречивость федерального и регионального законодательства, отсутствие должной регламентации применительно к важнейшим вопросам (например, образования, капелланства, юридической ответственности и пр.). Существование подобных явлений сдерживает прогрессивное развитие отношений в сфере реализации свободы совести, приводит к нарушению прав человека. Потому на федеральном уровне необходимо внести изменения в действующее законодательство, реализовать концепцию светского государства и обеспечить верующим всех религий равные возможности для отправления культа, как это гарантируется Конституцией 1993 г. Региональное законодательство следует привести в соответствие с общегосударственными нормами, исключить ненужные повторы федеральных актов и развивать регулирование актуальных для региона проблем, его национальных и культурных особенностей. Искоренение указанных в настоящей работе спорных положений, как представляется, должно стать одним из направлений реформирования системы законодательства в рамках модели человек – церковь – государство.

ЛИТЕРАТУРА

1. Терехов О.Н. Проблемы развития конституционно-правового статуса религиозных объединений : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
2. Стецкевич М.С. Свобода совести : учеб. пособие. СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2006.

3. О некоммерческих организациях : Федеральный закон РФ от 12.01.1996 № 7-ФЗ (в ред. 14.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 145; Российская газета. 24.01.1996. № 14.
4. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : Федеральный закон РФ от 11. 08.1995 № 135-ФЗ (в ред. 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.08.1995. № 33. Ст. 3340; Российская газета. 17.08.1995. № 159.
5. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : Федеральный закон РФ от 08.08.2001 № 129-ФЗ (в ред. 30.10.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 13.08.2001. № 33 (часть 1). Ст. 3431; Российская газета. 10.08.2001. № 153–154.
6. О противодействии экстремистской деятельности : Федеральный закон РФ от 25.07.2002 № 114 (в ред. 23.11.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.07.2002. № 30. Ст. 3031; Российская газета. 30.07.2002. № 138–139.
7. О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности : Федеральный закон РФ от 30.11.2010 № 327-ФЗ (в ред. 23.06.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.12.2010. № 49. Ст. 6423; Российская газета. 03.12.2010. № 274.
8. Со А.А. Конституционно-правовые основы свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений в России (на примере субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010.
9. Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ «О проверке соответствия Федерального закона “О свободе совести и о религиозных объединениях” международно-правовым обязательствам Российской Федерации» // Российская газета. 22.04.1999. № 77.
10. Пчелинцев А.В. Какой должна быть государственная религиоведческая экспертиза // Российская юстиция. 2009. № 3.
11. Бурьянов С.А., Мозговой С.А. Проблемы реализации свободы совести и тенденции в отношениях государства с религиозными объединениями в России. М. : Ин-т свободы совести, 2004.
12. Тарасевич И.А. Конституционно-правовое положение религиозных организаций в Российской Федерации : учеб. пособие. Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2007.
13. Тарасевич И.А. Конституционно-правовой статус Русской Православной Церкви в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 9.
14. Губин М.Ю. Незаконные и традиционные религиозные объединения по законодательству Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 6.
15. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М. : НОРМА, 2008.
16. Christine R. Barker. Church and State Relationships in German «Public Benefit» Law // The International Journal of Not-for-Profit Law. 2000. December. Vol. 3, is. 2.
17. Robbers G. Religious Freedom in Germany // BYU Law Review. 2001. № 2.
18. Шибанова М.А. Конституционное право человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания в современной России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.
19. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства : учеб. для вузов. М. : Норма, 2004.
20. О порядке передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, отнесенного к музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, либо документам Архивного фонда Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2001 № 490 // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.07.2001. № 28. Ст. 2889.
21. Об утверждении перечня предметов религиозного назначения и религиозной литературы, производимых и реализуемых религиозными организациями (объединениями), организациями, находящимися в собственности религиозных организаций (объединений), и хозяйственными обществами, уставной (складочный) капитал которых состоит полностью из вклада религиозных организаций (объединений), в рамках религиозной деятельности, реализация (передача для собственных нужд) которых освобождается от обложения налогом на добавленную стоимость : Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2001 № 251 // Собрание законодательства Российской Федерации. 09.04.2001. № 15. Ст. 1495; Российская газета. 13.04.2001. № 73.
22. Об утверждении Порядка регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций : Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 03.03.2009 № 62 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 30.03.2009. № 13.
23. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М. : Эксмо, 2009.
24. Дмитриев Ю.А. Основы конституционного строя // Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М. : Юстицинформ, 2007.
25. Баглай М.В. Конституционное право России : учеб. для вузов. М. : Юристъ, 2003.
26. Пчелинцев А.В. Законодательная практика и проблемы разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере свободы совести и вероисповедания // Российская юстиция. 2011. № 1.
27. О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея : Закон Республики Адыгея от 12.01.1999 № 107 // Собрание законодательства Республики Адыгея. 1999. № 1.
28. О свободе совести и о религиозных объединениях : Закон Республики Татарстан от 14.07.1999 № 2279 // Республика Татарстан. 28.08.1999. № 174.
29. О защите прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания на территории Вологодской области : Закон Вологодской области от 27.10.2001 № 634-ОД // Вологодская правда. 15.01.2002. № 6.
30. О свободе совести и о религиозных организациях : Закон Республики Тыва от 01.04.1995 № 253 // Тувинская правда. 23.05.1995.
31. О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия : Закон Республики Бурятия от 23.12.1997 № 610-I // Бурятия. 16.01.1998. № 8; Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1998. № 21.
32. О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях : Закон Республики Дагестан от 16.01.1998 № 5 // Дагестанская правда. 21.01.1998. № 12.
33. О деятельности религиозных объединений в Тюменской области : Закон Тюменской области от 08.02.2001 № 263 // Парламентская газета «Тюменские известия». 15.02.2001. № 36; Вестник Тюменской областной Думы. 2001. № 1.
34. О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 22.09.1999 № 15 // Дагестанская правда. 24.09.1999. № 198.
35. О Комплексной программе по противодействию религиозно-политическому экстремизму в Республике Дагестан : Постановление Правительства Республики Дагестан от 30.01.2009 № 18 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 30.01.2001. № 2. С. 59.
36. О предоставлении льгот по уплате земельного налога религиозным объединениям : Закон Курской области от 14.08.2006 № 67-ЗКО // Курская правда. 29.08.2006. № 127; Курские ведомости. 2006. Сентябрь. № 9.
37. Постановление Правительства Республики Мордовия от 26.05.2014 № 223 «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной собственности Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 30.05.2014. № 77–29.
38. О предоставлении областного государственного имущества в безвозмездное пользование религиозной организации Община Римско-католической церкви в г. Томске : Постановление Государственной Думы Томской области от 31.07.2008 № 1529 // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 27.08.2008. № 18 (140)-II.
39. О финансовой поддержке религиозных организаций в Нижегородской области : Постановление Правительства Нижегородской области от 09.06.2010 № 345 // Правовая среда. 24.06.2010 (приложение к газете «Нижегородские новости». 24.06.2010. № 111 (4483)). № 68 (1190).

40. О Комитете Правительства Республики Дагестан по делам религий : Указ Президента Республики Дагестан от 06.07.2007 № 97 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 15.07.2007. № 9. С. 469.
41. Об утверждении Положения об экспертно-консультативном Совете по вопросам свободы совести и вероисповедания при Губернаторе Свердловской области : Распоряжение Губернатора Свердловской области от 30.06.1998 № 69-р // Собрание законодательства Свердловской области. 1998. № 6.

Статья представлена научной редакцией «Право» 26 января 2018 г.

SOURCES OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND PROBLEMS OF REGIONAL LEGISLATION

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 430, 180–187.

DOI: 10.17223/15617793/430/25

Anastasia A. Isaeva, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: tess@mail2000.ru

Keywords: freedom of conscience; freedom of religion; secular state; religious associations; regional legislation.

The author analyses the sources of Russian law governing the status of religious associations in the country and outlines the main features of modern regional legislation in this area. The aim of this study is to identify inaccuracies and contradictions in federal and regional legislation, as well as to develop specific proposals and recommendations for improving the legal system of Russia. The study is based on the theoretical and empirical material. In particular, the former is works by Russian scholars (A.A. Agafonova, M.V. Baglay, S.A. Burianov, N.V. Vitruk, V.S. Nersesyants, A.V. Pchelintsev, A.A. So, O.N. Terekhov, M.A. Shibanova and others) and studies of foreign authors (Christian R. Barker, G. Robbers and others). Federal legislation and acts of regional public authorities were also used. The methodological basis of the research was dialectical, historical-legal and formal-legal methods. In particular, the use of the dialectical method contributed to the study of the legislation on religious associations in Russia in its formation and development. The use of historical legal and formal legal methods helped to identify contradictions between the norms of acts of various levels of power. As a result, the author came to a conclusion that, based on the federal nature of Russia, such sources can be subdivided into federal and regional ones. Among the federal sources, taking into account their legal power, it is possible to single out the Constitution of the Russian Federation, which has the highest constituent power in the state (Articles 13, 14, 19, 28, 29, 30, 59 and others), federal laws, including separate norms of codified acts, and by-laws. The latter fix the necessary mechanism to regulate the joint activities of state authorities of different levels, religious associations and citizens. Further in the hierarchy of sources of Russian law regulating the elements of the right status of religious associations are regional legal acts. They are very diverse, and they can be classified either from their legal force or from their content. In Russia, there is a large number of acts regulating the legal status of religious associations. However, they often encounter collisions, errors in legal techniques, the contradictoriness of federal and regional legislation. The existence of such phenomena restrains the progressive development of relations in the sphere of realisation of freedom of conscience and should become subject of reform.

REFERENCES

1. Terekhov, O.N. (2004) *Problemy razvitiya konstitutsionno-pravovogo statusa religioznykh ob"edineniy* [Problems of development of the constitutional and legal status of religious associations]. Law Cand. Diss. Moscow.
2. Stetskevich, M.S. (2006) *Svoboda sovesti* [Freedom of conscience]. St. Petersburg: St. Petersburg State University.
3. Russian Federation. (1996) O nekommercheskikh organizatsiyakh: Federal'nyy zakon RF ot 12.01.1996 № 7-FZ (v red. 14.11.2017) [On non-profit organisations: Federal Law of the Russian Federation No. 7-FZ of January 12, 1996 (as amended on November 14, 2017)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 3. Art. 145.
4. Russian Federation. (1995) O blagotvoritel'noy deyateli'nosti i blagotvoritel'nykh organizatsiyakh: Federal'nyy zakon RF ot 11. 08.1995 № 135-FZ (v red. 05.05.2014) [On charitable activities and charitable organisations: Federal Law of the Russian Federation No. 135-FZ of August 11, 1995 (as amended on May 05, 2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 33. Art. 3340.
5. Russian Federation. (2001) O gosudarstvennoy registratsii yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley: Federal'nyy zakon RF ot 08.08.2001 № 129-FZ (v red. 30.10.2017) [On the state registration of legal entities and individual entrepreneurs: Federal Law of the Russian Federation No. 129-FZ of August 08, 2001 (as amended on October 30, 2017)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 33 (1). Art. 3431.
6. Russian Federation. (2002) O protivodeystvii ekstremistskoy deyateli'nosti: Federal'nyy zakon RF ot 25.07.2002 № 114 (v red. 23.11.2015) [On Countering Extremist Activity: Federal Law of the Russian Federation No. 114 of July 25, 2002 (as amended on November 23, 2015)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 30. Art. 3031.
7. Russian Federation. (2010) O peredache religioznym organizatsiyam imushchestva religioznogo naznacheniya, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoy ili munitsipal'noy sobstvennosti: Federal'nyy zakon RF ot 30.11.2010 № 327-FZ (v red. 23.06.2014) [On the transfer of religious property belonging to state or municipal property to religious organisations: Federal Law No. 327-FZ of November 30, 2010 (as amended on June 23, 2014)]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 49. Art. 6423.
8. So, A.A. (2010) *Konstitutsionno-pravovye osnovy svobody veroispovedaniya i deyateli'nosti religioznykh ob"edineniy v Rossii (na primere sub"ektov Rossiyskoy Federatsii Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga)* [Constitutional-legal bases of freedom of creed and activity of religious associations in Russia (on an example of subjects of the Russian Federation of Northwest Federal District)]. Law Cand. Diss. St. Petersburg.
9. Rossiyskaya gazeta. (1999) Zaklyuchenie Upolnomochennogo po pravam cheloveka v RF "O proverke sootvetstviya Federal'nogo zakona "O svobode sovesti i o religioznykh ob"edineniyakh" mezhdunarodno-pravovym obyazatel'stvam Rossiyskoy Federatsii" [Conclusion of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation "Concerning the Conformity of the Federal Law "On Freedom of Conscience and on Religious Associations" to the International Legal Obligations of the Russian Federation"]. *Rossiyskaya gazeta*. 77. 22 April.
10. Pchelintsev, A.V. (2009) Kakoy dolzhna byt' gosudarstvennaya religiovedcheskaya ekspertiza [What the state religious expert examination should consist in]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 3.
11. Bur'yanov, S.A. & Mozgovoy, S.A. (2004) *Problemy realizatsii svobody sovesti i tendentsii v otnosheniyakh gosudarstva s religioznymi ob"edineniyami v Rossii* [Problems of realization of freedom of conscience and tendencies in relations of the state with religious associations in Russia]. Moscow: In-t svobody sovesti.
12. Tarasevich, I.A. (2007) *Konstitutsionno-pravovoe polozhenie religioznykh organizatsiy v Rossiyskoy Federatsii* [The Constitutional and Legal Status of Religious Organizations in the Russian Federation]. Tyumen: Tyumen State University.
13. Tarasevich, I.A. (2006) *Konstitutsionno-pravovoy status Russkoy Pravoslavnoy Tserkvi v Rossiyskoy Federatsii* [The constitutional and legal status of the Russian Orthodox Church in the Russian Federation]. Abstract of Law Cand. Diss. Tyumen.

14. Gubin, M.Yu. (2009) Nezakonnnye i traditsionnye religioznye ob"edineniya po zakonodatel'stvu Rossiyskoy Federatsii [Illegal and traditional religious associations under the legislation of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*. 6.
15. Vitruk, N.V. (2008) *Obshchaya teoriya pravovogo polozheniya lichnosti* [General theory of the legal position of the individual]. Moscow: NORMA.
16. Barker, C.R. (2000) Church and State Relationships in German "Public Benefit" Law. *The International Journal of Not-for-Profit Law*. December. 3:2.
17. Robbers G. (2001) Religious Freedom in Germany. *BYU Law Review*. 2.
18. Shibanova, M.A. (2009) *Konstitutsionnoe pravo cheloveka i grazhdanina na svobodu sovesti i veroispovedaniya v sovremennoy Rossii* [The constitutional right of man and citizen on the freedom of conscience and religion in modern Russia]. Abstract of Law Cand. Diss. Saratov.
19. Nersesyants, V.S. (2004) *Obshchaya teoriya prava i gosudarstva* [General theory of law and state]. Moscow: Norma.
20. Russian Federation. (1996) O poryadke peredachi religioznym organizatsiy nakhodyashchegosya v federal'noy sobstvennosti imushchestva religioznogo naznacheniya, otnesennogo k muzeynym predmetam i muzeynym kollektiyam, vkluchennym v sostav gosudarstvennoy chasti Muzeynogo fonda Rossiyskoy Federatsii, libo dokumentam Arkhivnogo fonda Rossiyskoy Federatsii: Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 30.06.2001 № 490 [On the procedure for the transfer to religious organisations of federal property for religious purposes, referred to museum objects and museum collections included in the state part of the Museum Fund of the Russian Federation, or documents of the Archival Fund of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation No. 490 of June 30, 2001]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 28. Art. 2889.
21. Russian Federation. (1996) Ob utverzhdenii perechnya predmetov religioznogo naznacheniya i religioznoy literatury, proizvodimyykh i realizuemyykh religioznymi organizatsiyami (ob"edineniyami), organizatsiyami, nakhodyashchimisya v sobstvennosti religioznykh organizatsiy (ob"edineniy), i khozyaystvennymi obshchestvami, ustavnoy (skladochnyy) kapital kotorykh sostoit polnost'yu iz vklada religioznykh organizatsiy (ob"edineniy), v ramkakh religioznoy deyatel'nosti, realizatsiya (peredacha dlya sobstvennykh nuzhd) kotorykh osvobodzhaetsya ot oblozheniya nalogom na dobavlenuyu stoimost': Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 31.03.2001 № 251 [On approval of the list of religious items and religious literature produced and sold by religious organisations (associations), organisations owned by religious organisations (associations), and economic companies whose authorized (share) capital consists entirely of the contribution of religious organisations (associations), within the framework of religious activity, the implementation (transfer for own needs) of which is exempt from the taxation of value added tax: Resolution of the Government of the Russian Federation No. 251 of March 31, 2001]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. 15. Art. 1495.
22. Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti. (2009) Ob utverzhdenii Poryadka registratsii, otkrytiya i zakrytiya v Rossiyskoy Federatsii predstavitel'stv inostrannykh religioznykh organizatsiy: Prikaz Ministerstva yustitsii Rossiyskoy Federatsii ot 03.03.2009 № 62 [On the approval of the procedure for the registration, opening and closing in the Russian Federation of representations of foreign religious organisations: Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation No. 62 of March 03, 2009]. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti*. 13.
23. Zor'kin, V.D. & Lazarev, L.V. (eds) *Kommentariy k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Eksmo.
24. Dmitriev, Yu.A. (2007) Osnovy konstitutsionnogo stroya [Fundamentals of the constitutional system]. In: Dmitriev, Yu.A. (ed.) *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: nauchno-prakticheskiy kommentariy (postateynyy)* [The Constitution of the Russian Federation: a scientific and practical commentary (article by article)]. Moscow: Yustitsinform.
25. Baglay, M.V. (2003) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [The Constitutional Law of Russia]. Moscow: Yurist'.
26. Pchelintsev, A.V. (2011) Zakonodatel'naya praktika i problemy razgraniчениya predmetov vedeniya Rossiyskoy Federatsii i ee sub"ektov v sfere svobody sovesti i veroispovedaniya [Legislative practice and problems of delimitation of the subjects of jurisdiction of the Russian Federation and its subjects in the sphere of freedom of conscience and religion]. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 1.
27. Republic of Adygea. (1999) O svobode sovesti i svobode veroispovedaniya v Respublike Adygeya: Zakon Respubliki Adygeya ot 12.01.1999 № 107 [On Freedom of Conscience and Religious Freedom in the Republic of Adygea: Law of the Republic of Adygea No. 107 of January 12, 1999]. *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Adygeya*. 1.
28. Respublika Tatarstan. (1999) O svobode sovesti i o religioznykh ob"edineniyakh: Zakon Respubliki Tatarstan ot 14.07.1999 № 2279 [On Freedom of Conscience and on Religious Associations: Law of the Republic of Tatarstan No. 2279 of July 14, 1999]. *Respublika Tatarstan*. 174.
29. Vologodskaya pravda. (2002) O zashchite prav grazhdan na svobodu sovesti i svobodu veroispovedaniya na territorii Vologodskoy oblasti: Zakon Vologodskoy oblasti ot 27.10.2001 № 634-OD [On the protection of the rights of citizens to freedom of conscience and freedom of religion in the territory of Vologda Oblast: Vologda Oblast Law No. 634-OD of October 27, 2001]. *Vologodskaya pravda*. 6. 15 January.
30. Tuvinskaya pravda. (1995) O svobode sovesti i o religioznykh organizatsiyakh: Zakon Respubliki Tyva ot 01.04.1995 № 253 [On Freedom of Conscience and on Religious Organizations: The Law of the Republic of Tuva No. 253 of April 01, 1995]. *Tuvinskaya pravda*. 23 May.
31. Buryatiya. (1998) O religioznoy deyatel'nosti na territorii Respubliki Buryatiya: Zakon Respubliki Buryatiya ot 23.12.1997 № 610-I [On religious activities in the territory of the Republic of Buryatia: Law of the Republic of Buryatia No. 610-I of December 23, 1997]. *Buryatiya*. 8. 16 January.
32. Dagestanskaya pravda. (1998) O svobode sovesti, svobode veroispovedaniya i religioznykh organizatsiyakh: Zakon Respubliki Dagestan ot 16.01.1998 № 5 [On Freedom of Conscience, Religious Freedom and Religious Organizations: Law of the Republic of Dagestan No. 5 of January 16, 1998]. *Dagestanskaya pravda*. 12. 21 January.
33. Tyumenskie izvestiya. (2001) O deyatel'nosti religioznykh ob"edineniy v Tyumenskoj oblasti: Zakon Tyumenskoj oblasti ot 08.02.2001 № 263 [On the activities of religious associations in Tyumen Oblast: Law of Tyumen Oblast No. 263 of February 08, 2001]. *Tyumenskie izvestiya*. 36. 15 February.
34. Dagestanskaya pravda. (1999) O zaprete vakhkhabskoy i inoy ekstremistskoy deyatel'nosti na territorii Respubliki Dagestan: Zakon Respubliki Dagestan ot 22.09.1999 № 15 [On the prohibition of Wahhabi and other extremist activities on the territory of the Republic of Dagestan: Law of the Republic of Dagestan No. 15 of September 22, 1999]. *Dagestanskaya pravda*. 198. 24 September.
35. Republic of Dagestan. (2001) O Kompleksnoy programme po protivodeystviyu religiozno-politicheskomu ekstremizmu v Respubliki Dagestan: Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Dagestan ot 30.01.2009 № 18 [On the Comprehensive Program to Counter Religious and Political Extremism in the Republic of Dagestan: Decree of the Government of the Republic of Dagestan No. 18 of January 30, 2009]. *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Dagestan*. 2. pp. 59.
36. Kurskaya pravda. (2006) O predostavlenii l'got po uplate zemel'nogo naloga religioznym ob"edineniyam: Zakon Kurskoj oblasti ot 14.08.2006 № 67-ZKO [About granting of privileges on payment of the ground tax to religious associations: The law of Kursk Oblast No. 67-ZKO of August 14, 2006]. *Kurskaya pravda*. 127. 29 August.
37. Izvestiya Mordovii. (2014) Postanovlenie Pravitel'stva Respubliki Mordoviya ot 26.05.2014 № 223 "O peredache religioznym organizatsiyam imushchestva religioznogo naznacheniya, nakhodyashchegosya v gosudarstvennoy sobstvennosti Respubliki Mordoviya" [Decree of the Government of the Republic of Mordovia No. 223 of May 26, 2014 "On the transfer of religious property belonging to the Republic of Mordovia to religious organisations"]. *Izvestiya Mordovii*. 77–79. 30 May.
38. Ofitsial'nye vedomosti Gosudarstvennoy Dumy Tomskoy oblasti. (2008) O predostavlenii oblastnogo gosudarstvennogo imushchestva v bezvozmezdnoe pol'zovanie religioznoy organizatsii Obshchina Rimsko-katolicheskoy tserkvi v g. Tomsk: Postanovlenie Gosudarstvennoy Dumy Tomskoy oblasti ot 31.07.2008 № 1529 [On provision of regional state property for free use of a religious organisation. The community of the

Roman Catholic Church in Tomsk: Resolution of the State Duma of Tomsk Oblast No. 1529 of July 31, 2008]. *Ofitsial'nye vedomosti Gosudarstvennoy Dumy Tomskoy oblasti*. 18 (140)-II. 27 August.

39. Pravovaya sreda. (2010) O finansovoy podderzhke religioznykh organizatsiy v Nizhegorodskoy oblasti: Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoy oblasti ot 09.06.2010 № 345 [On financial support of religious organisations in Nizhny Novgorod Oblast: Decree of the Government of Nizhny Novgorod Oblast No. 345 of June 09, 2010]. *Pravovaya sreda*. 24 June. 68 (1190).
40. Republic of Dagestan. (2007) O Komitete Pravitel'stva Respubliki Dagestan po delam religiy: Ukaz Prezidenta Respubliki Dagestan ot 06.07.2007 № 97 [On the Committee of the Government of the Republic of Dagestan on Religious Affairs: Decree of the President of the Republic of Dagestan No. 97 of July 06, 2007]. *Sobranie zakonodatel'stva Respubliki Dagestan*. 9. pp. 469.
41. Sverdlovsk Oblast. (1998) Ob utverzhenii Polozheniya ob ekspertno-konsul'tativnom Sovete po voprosam svobody sovesti i veroispovedaniya pri Gubernatore Sverdlovskoy oblasti: Rasporyazhenie Gubernatora Sverdlovskoy oblasti ot 30.06.1998 № 69-r [On approval of the Regulation on the Expert Advisory Council on Freedom of Conscience and Religion under the Governor of Sverdlovsk Oblast: Order of the Governor of Sverdlovsk Oblast No. 69-r of June 30, 1998]. *Sobranie zakonodatel'stva Sverdlovskoy oblasti*. 6.

Received: 26 January 2018