

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН О РЕГИСТРАЦИИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Глеб Андреевич Жевлаков

магистр юриспруденции
преподаватель, юрисконсульт
Алматинской православной духовной семинарии
050002 РК, Алматы, ул. Баишева, 28, корп. 6
g.zhevlakov13@gmail.com

Для цитирования: Жевлаков Г. А. Анализ законодательства Республики Казахстан о регистрации религиозных объединений // Прависис. 2023. № 4 (13). С. 84–94. DOI: 10.31802/PRAXIS.2023.13.4.007

Аннотация

УДК 348.07

В статье раскрываются основные положения действующего законодательства Республики Казахстан, касающиеся условий создания, порядка регистрации и функционирования религиозного объединения.

Анализируются изменение законодательства, мнения правоведов, представителей государственных органов и международных организаций. Также проводится краткий сравнительный анализ с аналогичными положениями законодательства Российской Федерации.

Цель доклада — дать объективную оценку существующих норм казахстанского законодательства для формирования предложений по его совершенствованию.

Ключевые слова: право, закон, религиозная организация, религиозное объединение, регистрация юридических лиц, Республика Казахстан

Analysis of the Legislation of the Republic of Kazakhstan on Registration of Religious Associations

Gleb A. Zhevlakov

MA in Law

Teacher, Legal Adviser of Almaty Orthodox Theological Seminary

28, Baishev str., Bldg. 6, Baishev str., Almaty 050002, Kazakhstan

g.zhevlakov13@gmail.com

For citation: Zhevlakov A. Gleb “Analysis of the Legislation of the Republic of Kazakhstan on Registration of Religious Associations”. *Praxis*, № 4 (13), 2023, pp. 84–94 (in Russian). DOI: 10.31802/PRAxis.2023.13.4.007

Abstract. The article reveals the main provisions of the current legislation of the Republic of Kazakhstan concerning the conditions for the creation, registration and functioning of a religious association. The article analyzes changes in legislation, opinions of legal scholars, representatives of government agencies and international organizations. A brief comparative analysis with similar provisions of the legislation of the Russian Federation is also carried out. The purpose of the report is to provide an objective assessment of the existing norms of Kazakh legislation in order to form proposals for its improvement.

Keywords: Law, religious organization, religious association, registration of legal entities, Republic of Kazakhstan.

В Республике Казахстан институт обязательной регистрации религиозных объединений введен на законодательном уровне. Установленный в начале 2000-х г. г. порядок привел к тому, что любые группы людей, совместно исповедующие свои религиозные взгляды путем собраний, отправления религиозных обрядов, коллективной молитвы находятся «вне закона» до того момента, пока они не будут зарегистрированы уполномоченным органом в качестве юридического лица.

Стремление государства к упорядочению достаточно широких специфических общественных отношений вполне понятно. Однако, как отмечает д. ю. н. Р. А. Подопригора, институт обязательной регистрации религиозных объединений, несмотря на его распространенность, присущ далеко не каждому государству. Среди исследованных по данному вопросу 165 стран нормативные положения об обязательности государственной регистрации всех или определенных религиозных организаций установлены примерно в 50 государствах, а в других — вопрос, регистрироваться или нет, решается гражданами или религиозными структурами в добровольном порядке. В ряде стран регистрация как таковая отсутствует вообще.¹

В обзоре, размещенном на сайте Центрально-Азиатского бюро аналитической журналистики, отмечено: «в США регистрация религиозных групп не может быть обязательной: она может потребоваться только для придания правосубъектности (этот статус нужен, если, к примеру, понадобится подавать иск в суд), однако не нужна для проведения религиозных обрядов. Кроме того, государство не может налагать санкции на религиозные группы, которые предпочитают не регистрироваться. В Ирландии религиозные группы или общины при желании могут действовать в форме добровольных объединений, но тогда у них не будет прав юридических лиц»².

В Казахстане установлен принципиально иной порядок — помимо обязательного характера регистрации религиозных объединений предусмотрена и довольно ощутимая административная ответственность за нарушение этих требований.

1 Подопригора Р. А. Государство и религиозные организации: административно-правовые вопросы // ИС Параграф. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35392260&pos=5;-108#pos=5;-108.

2 Левченко А. Нужно ли в Казахстане отменять регистрацию религиозных объединений? // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. URL: <https://cabar.asia/ru/nuzhno-li-v-kazhstane-otmenyat-registratsiyu-religioznyh-obedinenij?pdf=57761>.

Так, например, согласно ст. 489 Кодекса РК «Об административных правонарушениях» за руководство деятельностью религиозных объединений, незарегистрированных в установленном законодательством РК порядке (ч. 9), за само участие в деятельности незарегистрированных религиозных объединений (ч. 10), а также за финансирование такой деятельности (ч. 11) предусмотрены ощутимые штрафы. Можно отметить и наличие санкции, предусмотренной п. 9 ч. 2 ст. 455 того же кодекса, за рекламу незарегистрированных в соответствии с законодательством Республики Казахстан религиозных объединений и духовных (религиозных) организаций образования.

Представляется интересным опыт нашего ближайшего соседа — Российской Федерации, где на уровне закона созданы условия как для неформальной реализации свободы вероисповедания, так и для обеспечения контроля за деятельностью религиозных организаций со стороны государства.

В п. 2 статьи 6 Федерального закона РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее по тексту — Федеральный закон) религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. В статье 7 Федерального закона прямо предусмотрено, что религиозная группа действует «без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица». И только религиозная организация уже должна быть зарегистрирована в качестве юридического лица.

Это положение с правовой точки зрения позволяет судить с схожести религиозного объединения РФ с религиозными объединениями в Казахстане. Однако при их сравнении мы отметили наличие множества обременяющих законодательных положений для религиозного объединения в Казахстане и, напротив, образцовый, как нам кажется, формат разделения религиозных организаций по их статусу:

Согласно ст. 12 профильного казахстанского закона в сфере религиозных отношений (имеется в виду Закон РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11.10.2011 г.) религиозные объединения разделяются на: местные, региональные и республиканские.

Так, *местным религиозным объединением* признается религиозное объединение, образованное по инициативе не менее пятидесяти граждан Республики Казахстан, действующее в пределах одной области, города республиканского значения и столицы.

Региональным религиозным объединением признается религиозное объединение, созданное по инициативе не менее двух местных

религиозных объединений, с общей численностью не менее пятисот граждан Республики Казахстан. Региональные религиозные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в пределах территории деятельности местных религиозных объединений, инициировавших создание региональных религиозных объединений.

Республиканским религиозным объединением признается религиозное объединение, образованное по инициативе не менее пяти тысяч граждан Республики Казахстан, представляющих все области, города республиканского значения и столицу, численностью не менее трехсот граждан Республики Казахстан в каждом из них, а также имеющее свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на всей территории Республики Казахстан.

Такое разграничение статуса организаций для осуществления их деятельности, на наш взгляд, являются заведомо обременительными и сложно выполнимыми, что неоднократно отмечалось и представителями общественных религиозных институтов, так и светскими правозащитниками.

Положительным в этом смысле нам представляется пример России, где введены только два статуса: местные и централизованные религиозные организации: при этом, местной 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, а централизованной религиозной организацией — религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

При сравнении централизованной религиозной организации и республиканского религиозного объединения по казахстанскому законодательству заметны их различия: для регистрации последнего в качестве инициаторов необходимо собрать граждан в количестве 5000 человек, при этом по 300 инициаторов от каждой территориальной единицы Казахстана. (К слову сказать, после разделения в 2022 году некоторых областей в республике их количество возросло, что автоматически увеличило и минимальное количество инициаторов до 6000 граждан, однако соответствующих правок в статью 12 профильного закона до сих пор приняли). При этом в каждой такой единице в течение года после его регистрации необходимо открыть филиалы или представительства (даже если такой цели у республиканского объединения в планах не было). В подобных требованиях нам видится серьезное

и ничем необоснованное усложнение порядка регистрации религиозного объединения.

Для регистрации местной организации в России достаточно десять человек-инициаторов, когда в Казахстане — не менее пятидесяти граждан (к слову, до принятия профильного закона в 2011 году также было достаточно десяти граждан-инициаторов).

В прежнем профильном законе (имеется в виду Закон РК «О свободе вероисповедания» от 15.01.1992 г.) предусматривалось более разумное разделение религиозных организаций на: религиозные объединения (общины) и религиозные управления (центры), которые, между прочим, могли создавать свои религиозные объединения, монастыри и иные религиозные структуры.

Далее, если коснуться вопроса возможности создания религиозным объединением своей духовной организации образования, то можно опять же наткнуться на законодательные ограничения — п. 3 ст. 13 профильного закона к обладающим таким правом субъектам отнесены лишь республиканские и региональные объединения. В отличие от этого в российском законодательстве (п. 3 ст. 5 Федерального закона) все религиозные организации (без уточнений) вправе создавать свои образовательные организации.

Таким образом, можно заметить существенную разницу условий реализации свободы вероисповедания в РК и РФ на частном примере регистрации религиозной организации.

Следует отметить, что в истории независимого Казахстана не сразу появилась обязательная регистрация религиозной организации. Так, профильным Законом от 15.01.1992 г. предусматривались малочисленные религиозные группы, не имеющие признаков юридического лица и не подлежащие регистрации в качестве религиозного объединения — они проходили лишь учетную регистрацию.

Да и само религиозное объединение фактически довольно длительное время осуществляло свою деятельность без государственной регистрации, поскольку государством за это не была введена какая-то специальная ответственность.

Первые изменения в сторону ужесточения произошли в 2005 году, с принятием поправок, которыми была установлена обязательность регистрации для миссионеров и религиозных объединений. Тем не менее, представители большинства религиозных объединений тогда не отмечали какого-либо значительного влияния этих поправок на отправленные их религиозных культов.

В то же время, руководители «незарегистрированных» религиозных объединений заявляли, что в отношении таких религиозных объединений возросло количество возбужденных судебных дел, увеличились суммы штрафов, которые налагались на такие объединения за отсутствие регистрации.³ Таким образом, принятый в 2005 г. порядок, как можно заметить, делал прохождение регистрации выборочным, а ее непрохождение не всегда приводило к каким-то правовым последствиям.

Однако с принятием в 2011 году нового закона под регистрацию попали все без исключения религиозные объединения. В связи с чем новые требования привели к тому, что представители многих конфессий, фактически действующих до 2011 года, не прошли введенную регистрацию и вместо бывших сорока религиозных представительств в Республике Казахстан официально стали числиться по сей день только 18. Среди них такие традиционные, как православие, ислам, католичество, протестантство, иудаизм, но зарегистрированы также и такие религиозные организации, как Свидетели Иеговы, Общество сознания Кришны, Новоапостольская церковь, Бахаи и другие.

Среди последователей религиозных течений, которые не смогли пройти перерегистрацию, отказ в которой безуспешно пытались обжаловать в законном порядке, можно отметить общину мусульман-ахмадийцев и организацию сайентологов.

Неоднозначным нам представляется обоснование представителей власти относительно введенной процедуры обязательной регистрации. Так, руководитель Управления правоприменительной практики в сфере религиозной деятельности Комитета по делам религий Беимбет Манетов тогда пояснил, что «регистрация религиозных объединений направлена на защиту законно действующих мирных религий. Процедура нужна, чтобы религиозная группа могла работать, как любая другая организация — иметь имущество, выступать в суде, вести диалог и представлять свои интересы перед государством. Более того, зарегистрированные религиозные объединения имеют налоговые льготы».

Считаем особенно важным отметить, что, по словам г-на Манетова, являлось (и является) истинным мотивом введения рассматриваемой регистрации — регистрация миссионеров и религиозных объединений необходима, чтобы пресечь деятельность приверженцев деструктивных

3 Доклад 2006 г. О свободе вероисповедания в странах мира / Подготовлен Бюро по демократии, правам человека и труду // Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан. URL: <https://www.usembassy.kz/documents/irf-2006-print-ru.html>.

и экстремистских религиозных течений, минимизировать риски разжигания межрелигиозной розни.⁴

В последующем в принятой «Концепции государственной политики в религиозной сфере в РК на 2017–2020 годы» в основу заявленных мер в сфере религии легли именно эти опасения для усиления контроля над религиозными объединениями.

Не соглашается с позицией государства известный казахстанский правозащитник Евгений Жовтис: «никакой регистрации быть не может, никакая регистрация не является фильтром для предупреждения незаконной деятельности. Экстремистские группы не ходят регистрироваться, им даже это в голову не приходит. В этом смысле регистрация не играет никакой роли, это просто процедура получения статуса юридического лица. Во всех цивилизованных демократических государствах никакой регистрации нет вообще и не было никогда». И довольно емко дополнил свое мнение следующим выводом: «Согласно международным стандартам, человек и группа людей не должны спрашивать разрешение на свое существование. Поэтому любая регистрация, которая фактически является лицензированием, — это нарушение международных стандартов».⁵

Наблюдатели ОБСЕ и иных международных правозащитных организаций (например, Комиссия США по международной религиозной свободе) периодически в течение многих лет призывают казахстанские власти смягчать и даже отменять императивные нормы, касающиеся всех регистрационных процедур в сфере религиозных отношений. Однако на многочисленные указания подобных доброхотов извне хотелось бы вспомнить прекрасную присказку «каждый мнит себя стратегом, видя бой со стороны».

Профильный закон 2011 года, пусть где-то с чрезмерной жесткостью и безапелляционностью, был своего рода реакцией государства на первые в истории независимого Казахстана террористические акты (в 2010–2011 гг. в Казахстане произошло несколько террористических актов с участием представителей радикальных исламистских группировок). Считаю вполне адекватным такую реакцию государства, которое тогда посредством ужесточения законодательства предприняло усилия для обеспечения национальной безопасности и предупреждения новых подобных преступлений.

4 *Левченко А.* Нужно ли в Казахстане отменять регистрацию религиозных объединений? // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. URL: <https://cabar.asia/ru/nuzhno-li-v-kazahstane-otmenyat-registratsiyu-religioznyh-obedinenij?pdf=57761>.

5 Там же.

Однако время стремительно идет — с момента принятия профильного закона прошло 12 лет и социальные условия, безусловно, изменились. Главная задача законодательства своевременно реагировать на запросы общества, а любое изменение социально-экономических, политико-правовых реалий должно сопровождаться соответствующими изменениями в законодательстве. Поэтому неслучайно в последние годы, на фоне роста активности и сознательности гражданского общества, возник запрос на поиск нового баланса между национальной безопасностью и свободой вероисповедания.

«Важно, не злоупотребляя ссылками на угрозы для национальной безопасности, выработать концептуальные подходы к регулированию такой чувствительной темы, как вопросы свободы вероисповедания граждан», — считает председатель общественного объединения «Контртеррористический комитет» Аманжол Уразбаев.⁶

На наш взгляд, положительным результатом недавней нормотворческой деятельности государства в сфере религии стало принятие в декабре 2021 г. не принципиальных, но все же заметных поправок в профильный закон: а) упрощен критерий при создании регионального религиозного объединения (вместо 500 членов-инициаторов, теперь выступает два и более местных религиозных объединения с определенной численностью участников); б) введен уведомительный порядок проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (ранее было необходимо получение разрешения местного исполнительного органа). Благодаря этим нормам, порядок регистрации религиозного объединения в определенной степени упрощен.

Однако нельзя не заметить, что в целом государство до сих пор упорно отстаивает свои подходы к вопросам регистрации религиозных организаций, противоречащие формально, а где-то и по существу, конституционным и международным нормам, гарантирующим свободу вероисповедания не только отдельно взятых лиц, но и групп людей, объединенных общими религиозными воззрениями.

На наш взгляд, российский правовой опыт решения данных вопросов заслуживает пристального внимания на предмет его использования в казахстанском законодательстве. Это позволит государству осуществлять необходимый контроль в религиозной сфере, но, при этом, пресечет использование властных инструментов, порой направленных на борьбу против гарантированной Конституцией и международными нормами свободы вероисповедания.

6 Что не так с законодательством о религии в Казахстане? // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. URL: <https://cabar.asia/ru/chto-ne-tak-s-zakonodatelstvom-o-religii-v-kazahstane>.

Библиография

- Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изм. и доп. по состоянию на 19.09.2022). [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата обращения: 30.11.2023).
- Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» (с изм. и доп. по состоянию на 03.09.2023). [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31067690&show_di=1 (дата обращения: 28.11.2023).
- Закон Республики Казахстан от 15 января 1992 г. N 1128-XII «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях». Утратил силу Законом Республики Казахстан от 11 октября 2011 г. № 483-IV. [Электронный ресурс]. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z920004000/_z924000.htm (дата обращения: 28.11.2023).
- Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-II «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. по состоянию на 12.01.2023). [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021519 (дата обращения 02.12.2023).
- Закон Республики Казахстан от 17 апреля 1995 г. № 2198 «О государственной регистрации юридических лиц и учетной регистрации филиалов и представительств» (с изм. и доп. по состоянию на 12.09.2023). [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021519 (дата обращения: 02.12.2023).
- Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (дата обращения: 28.11.2023).
- Указ Президента Республики Казахстан от 20 июня 2017 г. № 500 «Об утверждении Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017–2020 годы». [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1700000500> (дата обращения: 03.12.2023).
- Федеральный закон Российской Федерации от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/ (дата обращения: 29.11.2023).
- Подопригора Р. А.* Государство и религиозные организации: административно-правовые вопросы // ИС Параграф. [Электронный ресурс] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35392260&pos=5;-108#pos=5;-108 (дата обращения 07.12.2023).
- Подопригора Р. А.* О свободе вероисповедания и религиозных объединениях: комментарий к закону Республики Казахстан. Астана: Юрист, 2007.
- Аналитический отчет «Обзор ситуации со свободой вероисповедания с анализом правовых норм в Республике Казахстан». Алматы, 2023 / Институт репортажей войны и мира в Казахстане. [Электронный ресурс]. URL: https://belief.cabar.asia/wp-content/uploads/sites/8/2023/02/RFK_report_rus.pdf (дата обращения 04.12.2023).
- Доклад 2006 г. О свободе вероисповедания в странах мира / Подготовлен Бюро по демократии, правам человека и труду // Посольство Соединенных Штатов Америки в Республике Казахстан. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.usembassy.kz/documents/irf-2006-print-ru.html> (дата обращения 07.12.2023).

Левченко А. Нужно ли в Казахстане отменять регистрацию религиозных объединений? // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. [Электронный ресурс]. URL: <https://cabar.asia/ru/nuzhno-li-v-kazahstane-otmenyat-registratsiyu-religioznyh-obedinenij?pdf=57761> (дата обращения 05.12.2023).

Что не так с законодательством о религии в Казахстане? // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. [Электронный ресурс]. URL: <https://cabar.asia/ru/chto-ne-tak-s-zakonodatelstvom-o-religii-v-kazahstane> (дата обращения 02.12.2023).