

УДК 2-744 (575.2) (04)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Н.А. Исмаилов – ст. преподаватель

The given article is devoted to the problems of improving the legal regulations of religious organizations' activities as well as the problems of improving the activities of the state bodies of the Kyrgyz Republic, which are directly realizing the state legal policy regarding religious organizations.

Религиозная ситуация в Кыргызстане характеризуется сохранением и развитием основных тенденций, установившихся в начале 90-х годов XX века. Религия укрепляется как существенный фактор общественной жизни, продолжается ежегодный рост религиозных организаций и групп. Отношения центральных и местных органов государственной власти, светских организаций с религиозными объединениями развиваются в основном на основе уважения и конструктивности. Правительство Кыргызской Республики стремится проводить политику невмешательства, одинаково равно отношения ко всем официально зарегистрированным религиозным объединениям, при одновременном сотрудничестве по вопросам культуры, социальной защиты и духовно-нравственного воспитания населения. Главное – не допустить противостояния светской власти конфессиям, обеспечить профилактику межрелигиозных конфликтов и пока это удастся.

Несмотря на распространение сомнительных групп, действующих под прикрытием религии и дестабилизирующих ситуацию в стране, Кыргызская Республика выбрала светскую модель государственно-конфессиональных отношений. Период либерализации в сфере религиозных свобод доказал, что Кыргызская Республика, минуя запретительный советский метод регулирования деятельности религиоз-

ных организаций, может развивать данные отношения на основе прогрессивных принципов веротерпимости, уважения религиозных прав и свобод граждан, равноправия всех религиозных объединений и граждан. Именно данные принципы были закреплены в Конституции Кыргызской Республики и в других законах, лежащих в основе развития государственно-религиозных отношений в стране.

В первые годы независимости не была однозначно определена грань между религией и государственной политикой, естественно, некоторые политические группы попытались использовать религию в решении политических и экономических вопросов. Однако в последние годы в стране происходят важные сдвиги в государственно-конфессиональных отношениях. На смену формальному равноправию религии и принципу отделения религии от государства приходит осознание значимости развития масштабных и разносторонних связей государства с ведущими конфессиями и религиями при сохранении светского характера государства и обеспечения законных прав религиозных меньшинств. С правовой точки зрения, это означает, что государство не делегирует своих функций и полномочий религиозным организациям как конфессиональным корпорациям и не принимает законов, обеспечивающих те или иные привилегии или огра-

ничения для определенных религиозных организаций.

Очевидно, что религиозные организации не отделены от общества, они взаимодействуют не только с гражданами, входящими в данные религиозные организации, но и с общественными объединениями, предприятиями и учреждениями, в том числе и государственными, по широкому кругу вопросов, затрагивающих интересы и верующих, и неверующих. Речь идет о духовно-нравственном воспитании, в том числе детей и молодежи, проблемах укрепления семьи, благотворительной деятельности и поддержке социально незащищенных слоев населения, сохранении и развитии ценностей национальной культуры¹.

В обеспечении нормальных дальнейших взаимоотношений между государством и религиозными организациями, где будут уважаться религиозные взгляды граждан и учитываться государственные интересы, необходимо принять ряд мер в устранении правовых коллизий, внести некоторые изменения в деятельность государственных органов, провести необходимую религиозно-педагогическую подготовку государственных служащих, занятых в данной сфере.

Правоотношения, складывающиеся в области отношений государства и религиозных организаций устанавливаются и регулируются не только Законом Кыргызской Республики “О свободе вероисповедания и религиозных организациях” от 16 декабря 1991 г. №656-ХII. Религиозное законодательство представляет собой сегодня целую совокупность правовых актов и норм, связанных с реализацией человеком и гражданином права на свободу вероисповедания. Этот правовой механизм взаимосвязан, имеет свою иерархию и пределы регулирования². Данные группы законодательств можно разделить на две группы: 1) законодательные нормативные акты, непосредственно касающиеся религиозных организаций и 2) иные за-

¹ *Иваненко С.И.* О возможных путях сотрудничества государства и религиозных организаций: перспективы сохранения и укрепления свободы религии // *Материалы межд. конференции.* – М., 1994. – С. 101.

² *Кудрявцев А.И.* Конституционно-правовые основы свободы совести в современной России // *Материалы семинара.* – Суздаль, 2002. – С. 17.

конодательные акты, в той или иной степени, затрагивающие религиозные организации³.

К первой группе относится действующий Закон Кыргызской Республики “О свободе вероисповедания и религиозных организациях” от 16 декабря 1991 г. №656-ХII. С момента принятия данного Закона существенно изменилась религиозная ситуация в стране и требуется внести определенные коррективы. В частности, принимая во внимание сегодняшнюю религиозную ситуацию, Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики разработан новый проект Закона “О свободе вероисповедания и о религиозных организациях (объединениях)”. Однако данный проект Закона внесен на третье чтение, но до сих пор не рассмотрен в Законодательном собрании Жогорку Кенеша по неизвестным нам причинам. В целом, в проект нового Закона внесены существенные изменения с учетом современной реалии религиозной ситуации.

В отличие от других законов, где преамбулы (т.е. вступительные тексты), как правило, не имеют самостоятельного значения и определяют основные цели данного проекта, преамбула проекта Закона “О свободе вероисповедания и религиозных организациях” имеет важное политическое и конституционно-правовое значение. В ней законодатель отмечает два основополагающих фактора государственной правовой политики в отношении религии. Один заключается в том, что в основе данной политики лежат права каждого на свободу совести и свободу вероисповедания, равенство перед законом независимо от отношения к религии и убеждений. Отсюда и второй фактор – государство содействует достижению взаимного понимания, терпимости и уважения к свободе вероисповедания. Таким образом, законодатель формирует основополагающие принципы деятельности государства и его органов, которые должны стремиться осуществлять политику невмешательства, одинаково равно отношения ко всем религиозным организациям при одновременном сотрудничестве по вопросам культуры, социальной защиты и духовно-нравственного воспитания населения.

³ *Подопригора Р.А.* Государство и религиозные организации. – Алматы, 2002. – С. 273.

Одно из главных существенных дополнений, на наш взгляд, следующее: ст. 27 устанавливает возможность формирования религиозных объединений уже зарегистрированными в качестве юридического лица религиозными организациями. Здесь речь идет о создании многозвенных (региональных, республиканских) объединений. Статьей 26 определен порядок регистрации религиозных организаций и их объединений (союзы, ассоциации), групп и общин, объектов религиозного назначения (мечети, церкви, храмы, молельные дома и т.д.), религиозных учебных заведений, а также миссий, филиалов представительств зарубежных религиозных организаций, действующих на территории Кыргызской Республики, территориальными органами юстиции.

Одним из достоинств данного проекта Закона является закрепление государственной регистрации филиалов и представительств зарубежных религиозных организаций (ст. 30). Законодатель планирует внести существенные коррективы в процедуру государственной регистрации, в частности ст. 21–24, а также глава 5 в целом устанавливают данную процедуру. Нам кажется, что в проект Закона необходимо также внести статью, устанавливающую государственную религиозно-экспертную экспертизу. Как известно, государственная религиозная экспертиза назначается органом, принимающим решение о государственной регистрации религиозной организации в случае необходимости дополнительных исследований для подтверждения религиозного характера организации и определения наличия или отсутствия установленных законом оснований отказа в ее регистрации в качестве религиозной организации с соответствующим наименованием. Заключение экспертизы не является для регистрирующего органа обязательным, однако оно играет важную роль в процессе обоснования принимаемого решения, так как не исключена возможность последующей его защиты в суде¹. Мы считаем, что институт государст-

венной религиозно-экспертной экспертизы является одним из инструментов определения религиозного характера регистрируемой организации, а также рычагом противодействия религиозного экстремизма тех религиозных организаций, в которых такая деятельность представляет общественно опасный характер. Следовательно, представляется целесообразным внести положение в Закон Кыргызской Республики “О свободе вероисповедания и религиозных организациях” от 16 декабря 1991 г. №656-ХП, устанавливающее порядок создания и функционирования государственно-религиозно-экспертной экспертизы.

Целесообразно было бы в новый проект Закона внести указание о необязательности государственной регистрации религиозных организаций. Введение института обязательной учетной регистрации, как нам кажется, является нежелательным по следующим основаниям.

Во-первых, введение института принудительной регистрации приводит к возвращению советской модели воздействия на религию. Некоторые религиозные организации из-за сложности регистрации могут уйти в подполье. Государству придется выявлять незарегистрированные структуры, привлекать их к ответственности, вспоминать и воссоздавать институт “узников совести”. Образец такой политики мы можем видеть на примере соседнего Узбекистана или – еще ярче – Туркменистана². Во-вторых, данное положение, несомненно, противоречит либеральным принципам, которые наша республика взяла за основу общественного развития и, в том числе, свободе совести и вероисповедания граждан. При этом считаем, что, учитывая современную ситуацию, целесообразно ввести институт постановки на учет религиозных объединений. Организация по установленной процедуре и форме подает заявление в орган исполнительной власти, который в течение определенного срока выдает свидетельство о постановке на

¹ Подобная практика осуществляется в Российской Федерации. *Залужный А.Г.* Организационное обеспечение деятельности экспертных советов по проведению государственной религиозно-экспертной экспертизы в субъектах Российской

Федерации // *Материалы семинаров.* – М., 2001. – С. 19–24; *Королев В.И.* Правовые основы деятельности религиозных организаций в Российской Федерации // *Материалы межд. науч.-практ. конференции.* – Бишкек, 2004. – С. 29–31.

² *Подопригора Р.А.* Указ. соч. – С. 271.

учет. Обязательность постановки на учет предполагает очень простые процедуры и не должна превращаться в сложный бюрократический процесс.

Любая группа граждан, объявляющая себя религиозной организацией или группой, должна уведомить об этом соответствующие органы. При этом порядок учета должен носить не разрешительный, а заявительный характер. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно исключить п. 1. ст. 395 Кодекса Кыргызской Республики “Об административной ответственности” от 4 августа 1998 г. №114, который устанавливает ответственность руководителей религиозных объединений за уклонение от регистрации в органах государственного управления.

В целом законопроект может сыграть положительную роль в создании нормального режима взаимоотношений государства и религиозных организаций, при котором будет создана необходимая нормативная база для реализации гражданам свободы религии, а также учитываться государственные интересы.

Совершенствования требуют и другие законодательные акты. Так, в Гражданском кодексе Кыргызской Республики должен быть предусмотрен порядок формирования двумя или более религиозными организациями своих объединений. Здесь речь идет о порядке создания многозвенных религиозных объединений (республиканских, региональных) в качестве юридического лица, учитывая особенность их внутреннего управления. Законодателю особенно важно обратить внимание на порядок имущественных отношений данной категории объединений.

По нашему мнению, необходимо пересмотреть ряд положений Кодекса Кыргызской Республики “Об административной ответственности”. Административно-наказуемыми дея-

ниями следует признать деятельность зарубежных миссий и миссионеров без соответствующей регистрации, участие религиозных организаций в выборах, референдумах, а также оказание ими финансовой поддержки политическим партиям.

В вопросах реализации законодательства о религии, деятельности религиозных организаций и осуществлении гражданами религиозной свободы требуется непосредственное содействие почти всех институтов центральных и местных органов исполнительной власти. Поэтому законодателям Кыргызской Республики потребуются совершенствовать законодательство о свободе вероисповедания и религиозных организациях, которое должно идти по двум направлениям. Во-первых, восполнение пробелов действующего закона и совершенствование законодательства, отвечающее современным реалиям религиозной жизни страны в соответствии с международными нормами и принципами. Для этого Парламенту Кыргызской Республики необходимо принять проект Закона “О свободе вероисповедания и о религиозных организациях”. Во-вторых, многосторонность и многоаспектность религиозной жизни страны усложняет определение целенаправленной функции государства и ее институтов в обеспечении религиозного согласия и уважения в обществе, в удовлетворении интересов верующих и их организаций. Поэтому необходимо разработать и принять государственную концепцию религиозной политики Кыргызской Республики с участием широкого круга общественности. Такой документ в дальнейшем сыграл бы большую роль в обеспечении согласованности усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления по совершенствованию и развитию их отношений с религиозными организациями.