

Алимов С.В.

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН "О СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ И РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ": ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

S. V. Alimov

THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN "ON FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGIOUS ASSOCIATIONS: HISTORY AND PROSPECTS

УДК: 342.52:21/29(574)

В статье рассматривается Закон Республики Казахстан "О свободе вероисповедания и религиозных объединениях", её история и перспективы, а также связанные с ним процессы.

The article considers the Republic of Kazakhstan Law "On Freedom of Conscience and Religious Associations", its history and prospects, as well as related processes.

Закон о свободе вероисповедания и религиозных объединениях 1992г. (далее - "Закон 1992 г.") остается одним из самых старых в постсоветской истории Казахстана. Однако, его "ветеранский" статус в последнее время не раз подвергался атакам со стороны законодателей, политиков, лидеров отдельных религиозных объединений. Начиная с 1998 г. в стране было подготовлено несколько законопроектов в связи с внесением изменений в данный закон, но не один из них не был, в итоге, принят или подписан Президентом.

Названный закон и связанные с ним процессы, показательны для понимания и объяснения многих других явлений в политико-правовой действительности Казахстана.

Закон 1992 г. был принят на волне демократизации, либерализации государственной и общественной жизни. Впервые верующие и их ассоциации получили невиданные ранее права и возможности. Совершенно иным стало отношение государства к религиозным организациям, выражавшееся не в строгом контроле за религиозной активностью, а в создании условий для реализации религиозных свобод. Это имело свои последствия, проявившиеся в бурном росте религиозных организаций, появлении многочисленных миссионеров, деятельности религиозных образований не только в сфере удовлетворения религиозных потребностей, а и в других сферах общественной жизни. Период с 1992 до 1997 года можно охарактеризовать как очень либеральный в отношениях между государством и религиозными организациями. Именно в этот период было зарегистрировано большинство действующих религиозных организаций, государственные органы практически не вмешивались в дела религиозных организаций.

Однако либеральный период длился не долго. С конца девяностых годов в государственно-конфессиональных отношениях начинают доминировать другие факторы. Государство стало беспокоить наличие большого количества религиозных организаций нетрадиционной направленности, активизация исламских политических функционеров, потеря контроля за религиозными процессами. Не только в государственных органах, но и в целом в обществе складывается негативное отношение к новым и не-

традиционным религиозным организациям, что, впрочем, вполне объяснимо учитывая отсутствие опыта существования в условиях многообразия религиозных сообществ и традиций веротерпимости.

Наведение порядка в религиозной сфере виделось многими в привычном принятии новых законодательных актов. Справедливости ради, надо сказать, что Закон 1992 г. действительно нуждается в изменениях с точки зрения юридической техники, приведения его в соответствие с другими нормативными правовыми актами.

Однако, разработчики проектов ставили своей целью другое, а именно - создание принципиально иного режима отношений государства и религиозных организаций, возвращения к советским принципам этих отношений, когда любая религиозная активность находилась под неусыпным контролем государства. Предлагалось определить традиционные религиозные структуры с привилегированным статусом и создать многочисленные ограничения для нетрадиционных организаций.

Необходимость внесения изменений объяснялась активизацией многочисленных нетрадиционных религиозных объединений, вызывающих трения и противоречия между различными конфессиями, угрозой со стороны религиозных экстремистов. Целью поправок объявлялось усиление контрольных функций государства и регламентация деятельности нетрадиционных религиозных объединений.

На наш взгляд, изначально закладывались ущербные основания для внесения изменений, поскольку действительно серьезных трений и противоречий между представителями различных конфессий в Казахстане не было. Вопросы религиозного экстремизма должны были быть предметом внимания других законов. Деятельность многочисленных религиозных организаций вполне естественна в демократическом обществе, в котором допускается многообразие убеждений и ассоциаций на основе этих убеждений. Более того, даже редкие социологические исследования не подтверждали факта, что новые религиозные движения имеют сколько-нибудь серьезную социальную базу в стране. Их вес в общем количестве религиозных организаций в Казахстане и влияние незначительны, поэтому все разговоры о духовной колонизации, религиозной агрессии, тотальном зомбировании не имели под собой оснований.

Учитывая причины и цели, которыми вызывались поправки, нетрудно объяснить их реальное содержание. Основной упор был сделан на закреплении административных инструментов воздействия на религиозные процессы. Инструменты эти общеизвестны: обязательная регистрация,

лицензирование, запреты, установление ответственности.

Не останавливаясь детально на многих спорных положениях поправок, следует отметить наиболее общие и принципиальные из них, появившиеся в различных вариантах законопроектов.

Одним из наиболее проблемных положений был запрет сект. При этом секта определялась либо так, что при определенном старании к ней могла быть отнесена любая религиозная организация либо понятие секты связывалось с вероисповеданием нетрадиционных направлений. Термин "секта" очень популярен сегодня среди политиков, журналистов, религиозных лидеров, граждан, причем, он носит традиционно негативную окраску. Вместе с тем, ученые-религиоведы, как правило, говорят о секте как одной из разновидностей религиозных организаций со своими особенностями и признаками, которые не обязательно рассматриваются в отрицательном смысле. Многие из общепризнанных сегодня организаций были и являются по своим социологическим признакам сектами, при этом они не представляют никакой общественной опасности, интегрированы в социальную структуру обществ. Термин секта используется одними религиозными организациями в отношении других, что вполне объяснимо учитывая религиозные споры и постоянную конкуренцию на религиозном поле. В то же время этому термину не может быть места в законодательстве светского государства, провозгласившего равенство религиозных объединений. Для такого государства нет сект, культов, новых или традиционных религиозных движений, а есть одна нейтральная категория - религиозное объединение.

Другим проблемным вопросом являлось положение об обязательной регистрации.

К сожалению и в значительной части общества и в государственных органах существует мнение о недопустимости деятельности незарегистрированных организаций. При этом приводятся многочисленные примеры зарубежных стран, без учета политического режима, религиозной обстановки и многих других факторов. До сих пор живы и советские штампы. В советское время действительно деятельность незарегистрированных объединений не разрешалась и преследовалась. Но советское государство рассматривало государственную регистрацию как инструмент разрешения или запрещения деятельности религиозного формирования. В современном казахстанском законодательстве институт государственной регистрации рассматривается как признание нового имущественного или организационного статуса социальных общностей. В демократическом государстве, вопрос проходить или не проходить государственную регистрацию - добровольное дело граждан. Она, безусловно, предоставляет гражданам новые юридические и организационные возможности, но не может устанавливаться как принудительное мероприятие, а отсутствие регистрации не может служить основанием для преследований или для запрета деятельности организаций. Граждане могут быть просто не готовы к тем стандартам, которые установлены государством для государствен-

ной регистрации, но не должны по этой причине подвергаться мерам государственного принуждения.

Наивными представляются попытки представить государственную регистрацию как средство контроля за религиозными объединениями и способ решения проблем деятельности незарегистрированных организаций. Но стоит обратиться хотя бы к советскому опыту, когда советское государство, владея мощным пропагандистским аппаратом и не менее мощным аппаратом принуждения, не смогло справиться с опасными для советского строя религиозными структурами.

В предлагаемых изменениях к закону предлагалось и ужесточение регистрационных требований. В частности, увеличивалось количество учредителей, количество документов, представляемых в регистрирующие органы. Причем никаких веских оснований для такого ужесточения не было.

Другой сферой применения административных мер определялась в поправках миссионерская деятельность. В различных их вариантах предлагалось получение специального разрешения от государства для проведения миссионерской деятельности, аккредитация миссионеров, запрет миссионерской деятельности иностранных религиозных объединений. Однако, если без надуманных страхов взглянуть на подобную деятельность, то можно увидеть, что она характерна для большинства религиозных объединений. И ее нельзя отождествлять исключительно с прозелитизмом или иностранным влиянием. Миссионерская деятельность связана и с такими социально полезными видами деятельности как благотворительная, просветительская, гуманитарная и т.д. Конечно, при этом каждая религиозная организация более или менее явно преследует свои цели, но подобное же стремление характерно для любой другой организации. Государство спокойно относится к благотворительным акциям многих организаций, включая, к примеру, те, которые связаны с оборотом алкогольной или табачной продукции. Если же благотворительностью будет заниматься религиозная организация, то по смыслу изменений, такая деятельность рассматривается как миссионерская и подлежит различным ограничениям. Более того, в одном из вариантов поправок предлагались изменения в уголовный кодекс страны, по которым граждане, осуществляющие миссионерскую деятельность и не прошедшие учетную регистрацию в государственном органе, могли быть наказаны в уголовном порядке. Таким образом, к примеру, оказание благотворительной помощи без регистрации могло служить основанием для привлечения к уголовной ответственности. Трудно понять, чем руководствовались разработчики поправок, выдвигая такое "гуманное" положение.

Еще одной проблемной позицией являлось лицензирование духовных учебных заведений. Заметим, что институт лицензирования вполне оправдан в отношении светских учебных заведений, поскольку государство заинтересовано в качественном образовании своих граждан, имеет разработанные стандарты и специалистов, способных оценить качество образования. Вполне оправдано лицензиро-

вание в отношении религиозных образовательных учреждений и в некоторых странах, в которых религиозные учебные заведения интегрированы в систему образования страны. В Казахстане деятельность духовных учебных заведений традиционно направлена на подготовку служителей культа или предоставление исключительно религиозного образования. Нельзя привести ни одного примера религиозно ориентированного светского учебного заведения. В связи с этим возникает вопрос о целях лицензирования духовных учебных заведений. Государство в силу своей "отделенности" от религиозных объединений не может вмешиваться в вопросы религиозного образования. Более того, сегодня государство просто не имеет инструментов и специалистов, стандартов религиозного образования, для того чтобы лицензировать деятельность духовных учебных заведений. Действительно может существовать опасность преподавания под прикрытием религии радикальных или экстремистских учений. Однако, это не повод для того, чтобы подозревать и применять административные инструменты ко всем религиозным организациям, занимающимся религиозным образованием. У государства имеются соответствующие возможности для выявления и проверки деятельности организаций экстремистской направленности. Казахстанский опыт показывает, что власти в состоянии привлечь к ответственности проповедников-учителей, нарушающих законы.

Невнимание к вопросам внутреннего устройства религиозных организаций, корпоративных особенностей обусловили еще один серьезный недостаток. В различных вариантах поправок предлагалось создание единых для всего Казахстана религиозных центров, через которые должна проводиться любая религиозная активность. Например, любая мечеть должна находиться под управлением Духовного управления мусульман Казахстана, православный приход под управлением одной из православных епархий, лютеранская церковь под управлением соответствующего лютеранского центра. Вместе с тем, существование единых центров, которые бы признавались всеми религиозными организациями одной вероисповедной направленности очень редко в современном мире, учитывая большое количество школ, направлений, течений внутри конфессий. Шиитские мусульманские организации вряд ли согласны существовать под управлением суннитского центра, в православии альтернативные центры, наряду с Московским Патриархатом, не говоря уже о добровольности вхождения религиозных организаций в различные протестантские союзы. Поэтому положение о подчинении единым центрам означает по существу вмешательство государства во внутренние дела религиозных организаций, нарушение их права на создание собственных систем управления.

В законопроектах были и многие другие недостатки. В частности очень неудачно определен понятийный аппарат. Разработчики смело взяли за нормативно-правовое фиксирование очень сложных, неоднозначных явлений, вызывающих большие споры. Например, по вопросу религии, которую пытались определить практически во всех вариантах

поправок, в различных науках существует больше двух сотен определений. Опыт многих зарубежных стран показывает, что законодатели уходят от определения религии. В нашем случае получились поверхностные термины, которые на практике могли бы привести к большому количеству проблем с их толкованием и применением.

Положения поправок были плохо согласованы с другими актами, имели большое количество претензий с точки зрения языка и стиля.

Указанные и многие другие недостатки, равно как негативная реакция со стороны местных религиозных и правозащитных организаций, международных организаций и иностранных государств, позиция Конституционного Совета привели к тому, что предлагаемые законопроекты отзывались на различных стадиях их разработки.

Вопрос о подготовке новых изменений пока не возникает, но это не означает, что он закрыт раз и навсегда. Ситуация с поправками может повториться вновь, но при этом не должны повториться те ошибки, которыми сопровождался законотворческий процесс в этой сфере в последние годы. В этой связи, на наш взгляд, следует учитывать следующие моменты.

1. Ошибочно надеяться, что закон поможет разрешить все сложности, возникающие в сфере религии. Даже самый совершенный закон не сможет решить те проблемы, причины которых зачастую лежат в социально-экономической плоскости, замешаны на этнических или геополитических факторах, обусловлены своеобразным вакуумом в сознании людей.

2. Необходимо разграничивать вопросы позитивной роли религии и деятельности религиозных организаций и вопросы экстремизма, замешанного на религиозных моментах, противоправной деятельности верующих и их ассоциаций. Религиозный экстремизм и противоправная деятельность должны быть в сфере внимания другого законодательства: анти-террористического, уголовного, административного. Презюмировать виновность религиозных организаций и изначально закладывать запреты и ограничения не лучший путь реализации конституционных положений о свободе совести.

Следует отказаться от традиционного упования административные рычаги как способы решения пройдем, и отечественный и зарубежный опыт показывает, что излишнее администрирование в сфере религии может привести к обратному эффекту и печальным последствиям для государства: уходу организаций в подполье, созданию привлекательного образа преследуемых организаций и увеличения их численности, актам массовых самоубийств, спровоцированных, в том числе агрессивной, политикой государства. Об этом нельзя забывать сторонникам обязательной регистрации, лицензирования, повсеместных запретов.

4. Религиозная деятельность и религиозные организации имеют свою специфику, которая не всегда позволяет подходить к ним с теми же мерками, что и к другой деятельности и к другим организациям. Они имеют собственные системы

управления, руководствуются религиозно-правовыми нормами. Все эти моменты должны учитываться при подготовке законопроектов в сфере религии. Не менее важна внимательность в вопросах терминологии. Традиционная практика казахстанского законодателя, пытающегося в каждом законе сформировать понятийный аппарат не совсем удачна в случае с регулированием государственно-конфессиональных отношений. Очень трудно подобрать универсальные определения, учитывая огромное количество религиозных учений, самоидентификацию, религиозные споры. Следует либо вообще отказаться от такого аппарата либо сосредоточиться на самых общих определениях, имеющих значение для светского государства.

5. Очень внимательно следует использовать зарубежный опыт. Каждая страна имеет свою религиозную историю, традиции и обстановку, политический режим, отношение к религии, национальный и этнический состав. Прежде, чем руководствоваться теми или иными примерами, следует проанализировать различные социальные, политические, культурные факторы и только затем приводить их в обоснование тех или иных положений.

6. Большим недостатком будет отказ от услуг специалистов и экспертов в процессе законодательства. Очень деликатные вопросы, затрагивающие сложные междисциплинарные явления должны решаться с привлечением специалистов, равно как представителей религиозных объединений и государственных органов, имеющих непосредственное отношение к вопросам религии.

В заключение скажем, что Казахстан с его стремлением поправить религиозное законодательство не

является уникальным примером. Во многих странах мира, в частности в большинстве постсоветских стран, идут схожие процессы. После периода либерализации государственно-конфессиональных отношений в этих странах наблюдаются пересмотр политики государства, выработка новых вариантов развития указанных отношений. Каждая страна при этом преследует свои собственные цели, основываясь на роли религиозных институтов в обществе, отношении к правам и свободам человека. Малоизвестно, что существуют страны, в которых вообще нет специальных законов, посвященных религиозным свободам или религиозным организациям. Для закрепления основных свобод есть конституции, для охраны прав - правоохранительное законодательство, для регулирования коллективной деятельности - корпоративное законодательство. Наша политико-правовая культура не допускает этого. Законы принимаются по всякому нужному и ненужному поводу. Вполне возможно, что в настоящее время закон о свободе вероисповедания и религиозных организациях необходим. Но в таком случае должны быть правильно определены его цели и задачи. Демократический путь, выбранный Казахстаном, предполагает его присоединение к тем странам, которые издают законодательные акты не для того чтобы контролировать религиозную активность (для этого у государства достаточно других инструментов), а для того чтобы верующие и их ассоциации могли полноценно реализовывать свои естественные права, считая себя полноправными гражданами государства и уважая его.

Рецензент: д.ю.н., профессор Подопригора Р.А.