x

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СВОБОДЕ СОВЕСТИ, СВОБОДЕ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ

И О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ: НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ

КОММЕНТАРИЙ СТАТЬИ 2 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

"О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И О РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ"

А.Н. КОЗЫРИН

Статья 2. Законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях <*>

<*> Не приводится.

Комментарий к статье 2

1. Существует несколько уровней правового регулирования отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Высшей юридической силой обладают нормы Конституции Российской Федерации <1>, которыми регулируются соответствующие отношения:

<1> Собрание законодательства РФ. 2009. N 4. Ст. 445.

- общественные объединения равны перед законом. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни (ст. 13);

- Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом (ст. 14);

- государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19);

- каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая 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 (ст. 28);

- не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда

социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ст. 29);

- каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30) и др.

Принципы высшей юридической силы конституционных норм и их прямого действия установлены в ст. 15 Конституции РФ. Там же закреплено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ, а граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Второй уровень правового регулирования, уступающий по юридической силе только конституционным нормам, составляют международные договоры Российской Федерации, среди которых в первую очередь следуют упомянуть Международный пакт о гражданских и политических правах <2> и Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод <3>.

<2> Ведомости ВС СССР. 1976. N 17. Ст. 291; Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. N 12. С. 5 - 11.

<3> Собрание законодательства РФ. 2001. N 2. Ст. 163; Бюллетень международных договоров. 2001. N 3.

В ст. 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее - Пакт) закреплено:

- каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений;

- никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору;

- свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц;

- участвующие в Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

В ст. 27 Пакта установлено, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

В ряде статей Пакта содержатся нормы, запрещающие любую дискриминацию по религиозному признаку (п. 1 ст. 2, п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 24, ст. 26).

В Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 9) закреплено право каждого на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов. Устанавливается также, что свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны

общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Помимо этого, в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержатся нормы, устанавливающие право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным убеждениям (ст. 2)Протокола N 1, а также запрещающие любую дискриминацию по религиозному принципу (ст. 14).

Помимо упомянутых Международного пакта о гражданских и политических правах и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, международно-правовые нормы, регулирующие право на свободу совести и свободу вероисповедания, содержатся и в других международных договорах Российской Федерации (например, ст. 14 Конвенции о правах ребенка <4>, ст. 10 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека <5>).

<4> Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. N 45. Ст. 955.

<5> Бюллетень международных договоров. 1999. N 6. С. 3 - 13.

Международно-правовое регулирование может осуществляться с использованием норм не только многосторонних, но и двусторонних международных договоров Российской Федерации. Так, в ст. 16 Договора между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве <6> установлено, что Стороны признают свободу совести одним из основных прав человека и будут этим принципом руководствоваться, гарантируя в соответствии со своим законодательством гражданам Российской Федерации польского происхождения и гражданам Республики Польша российского происхождения, независимо от их национальности и вероисповедания, право владения и свободного доступа к объектам и местам религиозного культа, а также право на религиозное воспитание и образование.

<6> Бюллетень международных договоров. 1993. N 7. С. 72 - 78.

Третий уровень правового регулирования составляет федеральное законодательство.

Центральное место среди федеральных законов занимает Федеральный закон от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" <7>. Наряду с ним, для регулирования отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, могут приниматься и другие федеральные законы (например, Федеральный закон от 30 ноября 2010 года N 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" <8>).

<7> Собрание законодательства РФ. 1997. N 39. Ст. 4465.

<8> Собрание законодательства РФ. 2010. N 49. Ст. 6423.

Нормы, регулирующие отношения, связанные с реализацией права на свободу совести и деятельностью религиозных объединений, содержатся также в "непрофильных" федеральных законах, которые приняты для регулирования иных отношений, но содержат отдельные нормы, регулирующие отношения, составляющие предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

По различным актам российского законодательства рассредоточены нормы, устанавливающие особенности обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания в отношении различных категорий лиц:

- военнослужащих (ст. 8 Федерального закона от 27 мая 1998 г. N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" <9>);

<9> Собрание законодательства РФ. 1998. N 22. Ст. 2331.

- пациентов, обратившихся за получением медицинской помощи (п. 13 части 1 ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденных Верховным Советом РФ 22 июля 1993 года N 5487-1 <10>);

<10> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 33. Ст. 1318.

- граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в стационарных учреждениях социального обслуживания (пп. 9 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 2 августа 1995 года N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" <11>);

<11> Собрание законодательства РФ. 1995. N 32. Ст. 3198.

- пациентов, находящихся в психиатрических стационарах (ст. 37 Закона РФ от 2 июля 1992 года N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" <12>);

<12> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 33. Ст. 1913.

- коренных малочисленных народов Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона от 30 апреля 1999 года N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" <13>);

<13> Собрание законодательства РФ. 1999. N 18. Ст. 2208.

- осужденных (ст. 14 Уголовно-исполнительного кодекса РФ от 8 января 1997 года N 1-ФЗ <14>);

<14> Собрание законодательства РФ. 1997. N 2. Ст. 198.

- подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений (п. 14 ч. 1 ст. 17

Федерального закона от 15 июля 1995 года N 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" <15>) и др.

<15> Собрание законодательства РФ. 1995. N 29. Ст. 2759.

Нормы, регулирующие различные аспекты реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания, могут содержаться и в других федеральных законах (например, в ст. 19 Федерального закона от 12 января 1996 N 8-ФЗ "О погребении и похоронном деле" <16> регулируется деятельность вероисповедальных кладбищ).

<16> Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 146.

Нормы, предусматривающие уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, содержатся соответственно в Уголовном кодексе РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ <17> и Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ <18>.

<17> Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

<18> Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.

При регулировании создания и деятельности религиозных объединений используются нормы, содержащиеся в актах различных отраслей российского законодательства. При этом особое место отводится нормам Гражданского кодекса РФ. Не случайно законодатель, перечисляя в п. 1 ст. 2 источники правового регулирования отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, ставит Гражданский кодекс РФ сразу же за Конституцией РФ.

Отношения с участием религиозных объединений регулируются рядом статей Гражданского кодекса РФ (ст. 48, 50, 61, 65, 213 и др.), однако ключевой статьей является статья 117, в которой общественные и религиозные организации определяются как субъекты гражданских правоотношений.

Выполняя свои задачи, религиозные организации вступают в правоотношения различной правовой природы (гражданские, налоговые, трудовые, образовательные и т.д.) и подпадают под действие норм, содержащихся в актах самых разных отраслей законодательства:

- в Федеральном законе от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" <19> (в ст. 6 религиозная организация определяется как форма некоммерческой организации);

<19> Собрание законодательства РФ. 1996. N 3. Ст. 145.

- Трудовом кодексе РФ от 30 декабря 2001 года N 197-ФЗ <20> (в главе 54 определены особенности труда работников религиозных организаций);

<20> Собрание законодательства РФ. 2002. N 1 (ч. 1). Ст. 3.

- Федеральном законе от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" <21> (в ст. 13.2 содержится норма, запрещающая привлекать иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации в качестве высококвалифицированных специалистов для занятия проповеднической либо иной религиозной деятельностью, включая совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание последователей какой-либо религии);

<21> Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

- Налоговом кодексе РФ (части второй) от 5 августа 2000 года N 117-ФЗ <22> (установлены льготы по уплате религиозными организациями различных налогов);

<22> Собрание законодательства РФ. 2000. N 32. Ст. 3340.

- Федеральном законе от 22 мая 2003 года N 54-ФЗ "О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт" <23> (в ст. 2 установлена возможность производить наличные денежные расчеты без применения контрольно-кассовой техники при реализации предметов религиозного культа и религиозной литературы, оказания услуг по проведению религиозных обрядов и церемоний в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций);

<23> Собрание законодательства РФ. 2003. N 21. Ст. 1957.

- Законе РФ от 10 июля 1992 года N 3266-1 "Об образовании" <24> (в ст. 11 закреплено право религиозной организации выступать учредителем образовательного учреждения);

<24> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 30. Ст. 1797.

- Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 года N 136-ФЗ <25> (в ст. 24, 30, 36 и др. регулируются отношения по передаче религиозным организациям земельных участков);

<25> Собрание законодательства РФ. 2001. N 44. Ст. 4147.

- Лесном кодексе РФ от 4 декабря 2006 года N 200-ФЗ <26> (в ст. 47 регулируется использование лесов для осуществления религиозной деятельности) и т.д.

<26> Собрание законодательства РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

Российское законодательство развивается, оперативно реагируя на новые вызовы современного мира, в полной мере это относится и к законодательству о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединениях. Появляется новое направление законодательного регулирования деятельности религиозных объединений, нацеленное на борьбу с экстремизмом (Федеральный закон от 25 июля 2002 года N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" <27>).

<27> Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3031.

Характеризуя федеральное законодательство, регулирующее право на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений, следует обратить внимание, что законодатель в пункте 1 комментируемой статьи использует понятие "законодательство" в расширительном понимании, характерном для советского периода развития российского законодательства, когда к актам законодательства относились не только сами законодательные акты, но и различного рода нормативные правовые акты подзаконного характера (указы, приказы, инструкции и т.д.).

В соответствии с п. 1 ст. 2 комментируемого Закона к актам законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях должны быть отнесены и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принимаемые в соответствии с Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, а также Федеральным законом "О свободе совести и о религиозных объединениях". При этом такие нормативные правовые акты Российской Федерации могут быть не только федеральными законами, но и подзаконными актами - указами, постановлениями и приказами.

Подзаконные акты принимаются федеральными органами государственной власти, наделенными соответствующими нормотворческими компетенциями, во исполнение федеральных законов и в развитие содержащихся в них правовых предписаний.

В соответствии с первоначальной редакцией Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" правом принимать подзаконные нормативные правовые акты в развитие предписаний комментируемого Закона наделялось Правительство РФ, которое, реализовав это право, приняло ряд постановлений <28>. Федеральным законом от 23 июля 2008 года N 160-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации" <29> полномочия Правительства РФ по нормативно-правовому регулированию отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести и религиозных объединениях, были переданы уполномоченному федеральному органу исполнительной власти (ст. 48). Федеральным органом исполнительной власти, наделенным соответствующими полномочиями, стало Министерство юстиции РФ, что нашло отражение в Положении о Министерстве юстиции РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 года N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" <30>.

<28> Например, Постановления Правительства РФ от 2 февраля 1998 года N 130 "О порядке регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций" (Собрание законодательства РФ. 1998. N 6. Ст. 754), от 3 июня 1998 года N 565 "О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы" (Собрание законодательства РФ. 1998. N 23. Ст. 2560). К настоящему времени все они утратили силу.

<29> Собрание законодательства РФ. 2008. N 30 (ч. 2). Ст. 3616.

<30> Собрание законодательства РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.

Реализуя переданные ему полномочия по нормативно-правовому регулированию, Минюст России издал Приказ от 18 февраля 2009 г. N 53 "О государственной религиоведческой экспертизе" <31>, которым были утверждены Порядок проведения государственной религиоведческой экспертизы, Положение об экспертном совете по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации, а также Приказ от 3 марта 2009 года N 62 "Об утверждении

Порядка регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций" <32>.

<31> Российская газета. N 43. 13.03.2009.

<32> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. N 13.

Передав полномочия по нормативно-правовому регулированию отношений, определенных Федеральным законом "О свободе совести и о религиозных объединениях", Правительство РФ продолжает реализовывать нормотворческие полномочия в соответствии с иными федеральными законами, регулирующими отношения с участием религиозных организаций. Так, в соответствии с Федеральным законом "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" Правительство РФ приняло несколько нормативных правовых актов: Постановление от 26 апреля 2011 года N 324 "О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на осуществление отдельных полномочий в целях реализации Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" <33>, Постановление от 26 апреля 2011 года N 325 "О перечне документов, обосновывающих право религиозной организации на получение имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, и порядке их выдачи" <34> и Постановление Правительства РФ от 12 августа 2011 года N 678 "Об утверждении Положения о комиссии по вопросам, возникающим при рассмотрении заявлений религиозных организаций о передаче имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности" <35>.

<33> Собрание законодательства РФ. 2011. N 18. Ст. 2650.

<34> Собрание законодательства РФ. 2011. N 18. Ст. 2651.

<35> Собрание законодательства РФ. 2011. N 34. Ст. 4984.

Долгое время в массиве федеральных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих право на свободу совести, свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений, были представлены такие правовые акты, как письма, телеграммы и т.п. Их доля в общем объеме источников образовательного права была особенно велика в советский период. В то время существовала практика направления инструктивных писем, нередко содержавших предписания нормативного характера.

Практика включения нормативных правовых предписаний в различного рода письма и телеграммы приводила к частым возникновениям случаев столкновения (коллизий) "нормативных" писем и законодательных актов, что в конечном счете приводило к дискредитации самого принципа законности.

Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 года N 1009 <36> были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В этих Правилах устанавливается, что "издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается". Кроме того, содержится прямой запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти.

<36> Собрание законодательства РФ. 1997. N 33. Ст. 3895.

Нормативные правовые акты могут издаваться федеральными органами

исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Письмами, телеграммами (телетайпограммами) могут оформляться: ответы на запросы, позиция руководства государственного органа, которая может комментировать (разъяснять) правовую норму, содержащуюся в нормативном правовом акте. Эти и иные подобные документы являются разъяснительными документами, отражающими точку зрения лица, их подписавшего.

Письма, телеграммы (телетайпограммы) могут выполнять информационную функцию. В особых случаях в целях оперативного доведения до сведения заинтересованных лиц положений законодательных актов либо иных нормативных правовых актов вышестоящих органов государственной власти информация об этих актах также может доводиться в виде писем, телеграмм (телетайпограмм).

Таким образом, письма, телеграммы и телетайпограммы, не будучи нормативными правовыми актами, не могут содержать общеобязательных предписаний.

Четвертым уровнем правового регулирования является региональный уровень - нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Право субъекта Российской Федерации на осуществление нормотворческой деятельности предусмотрено Конституцией РФ (подпункт "б" ч. 1 ст. 72), в соответствии с которой защита прав и свобод человека и гражданина отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации система источников правового регулирования отношений, составляющих предмет законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, включает конституцию (устав), законы и нормативные правовые акты подзаконного характера.

В конституции (уставе) субъекта Российской Федерации содержатся статьи, закрепляющие право на свободу совести и свободу вероисповедания, а также светский характер государства (государственно-территориального образования). Так, в ст. 37 Конституции Республики Татарстан <37> закреплено: "1. Каждому гарантируется

свобода совести, свобода вероисповедания, включая 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. 2. Возбуждение вражды, ненависти и национальной розни в связи с религиозными вероисповеданиями запрещается". В ст. 11 Конституции Чеченской Республики <38> установлено: "1. Чеченская Республика - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом". В Уставе Омской области <39> нормы о светском характере государственно-территориального образования и о свободе вероисповедания объединены в одну статью: "1. Омская область - светское государственно-территориальное образование. Никакая религия на территории Омской области не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. 2. Вероисповедание является частным делом каждого человека. Каждый может исповедовать любую религию либо не исповедовать никакой, свободно отправлять религиозные обряды, если они не запрещены законом и не нарушают прав человека. 3. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом. В государственных и муниципальных образовательных учреждениях обеспечивается светский характер образования" (ст. 10).

<37> Республика Татарстан. 30.04.2002. N 87 - 88.

<38> Доступ из справочно-правовой системы "КонсультантПлюс".

<39> Омский вестник. 27.12.1995. N 249.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях: Закон Республики Адыгея от 12 января 1999 г. N 107 "О свободе совести и свободе вероисповедания в Республике Адыгея" <40>, Закон Республики Башкортостан от 20 июня 1991 года N ВС-6/19 "О свободе совести и вероисповедания в Республике Башкортостан" <41>, Закон Республики Бурятия от 23 декабря 1997 года N 610-1 "О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия" <42>, Закон Республики Дагестан от 16 января 1998 года N 5 "О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях"

<43>, Закон Республики Татарстан от 14 июля 1999 года N 2279 "О свободе совести и о религиозных объединениях" <44>, Закон Республики Тыва от 1 апреля 1995 года N 253 "О свободе совести и религиозных организациях" <45>, Закон Волгоградской области от 27 ноября 2001 года N 634-ОД "О защите прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания на территории Волгоградской области" <46>, Закон Тюменской области от 8 февраля 2001 года N 263 "О деятельности религиозных объединений в Тюменской области" <47>.

<40> Собрание законодательства Республики Адыгея. 1999. Январь. N 1.

<41> Законы Республики Башкортостан. 1992. Выпуск II.

<42> Бурятия. 16.01.1998. N 8.

<43> Собрание законодательства Республики Дагестан. 28.01.1998. N 1. Ст. 1752.

<44> Республика Татарстан. 28.08.1999. N 174.

<45> Тувинская правда. 23.05.1995.

<46> Волгоградская правда. 15.01.2002. N 6.

<47> Парламентская газета "Тюменские известия". 15.02.2001. N 36.

Законами субъектов Российской Федерации регулируются передача религиозным организациям имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, вопросы государственной поддержки деятельности образовательных учреждений, созданных религиозными организациями, и т.д.: Закон Московской области от 24 апреля 2002 года N 25/2002-ОЗ "О порядке и условиях передачи собственности Московской области религиозным организациям" <48>, Закон Санкт-Петербурга от 9 марта 2006 года N 59-12 "О порядке передачи в собственность религиозных организаций имущества религиозного назначения, находящегося в государственной собственности Санкт-Петербурга" <49>, Закон Вологодской области от 9 июня 2011 года N 2536-ОЗ "О разграничении полномочий между органами государственной власти области по решению вопросов передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в собственности Вологодской области" <50>, Закон Иркутской области от 2 июля 2006 года N 40-оз "Об областной государственной поддержке негосударственных общеобразовательных учреждений, созданных религиозными организациями, в Иркутской области" <51> и др.

<48> Вестник Московской областной Думы. 2002. Июль. N 7.

<49> Санкт-Петербургские ведомости. 22.03.2006. N 48.

<50> Красный Север. 15.06.2011. N 106.

<51> Областная. 10.07.2006. N 47.

Нормы, регулирующие деятельность религиозных организаций, могут содержаться также в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Постановление Правительства Нижегородской области от 9 июня 2010 года N 345 "О финансовой поддержке религиозных организаций в Нижегородской области" <52>, Постановление Главы администрации Ивановской области от 24 апреля 1995 года N 172 "О порядке передачи религиозным объединениям относящегося к государственной собственности Ивановской области имущества религиозного назначения" <53>, Постановление

Администрации Ярославской области от 12 марта 2003 года N 43 "О порядке передачи в пользование религиозным организациям движимых объектов культурного наследия религиозного назначения, находящихся в собственности Ярославской области, их учета и хранения" <54> и др.

<52> Нижегородские новости. 24.06.2010. N 111(4483).

<53> Сборник нормативных документов, действующих на территории Ивановской области. 1995. N 4.

<54> Губернские вести. 18.03.2003. N 18.

2. В пункте 2 содержится правовое предписание, с помощью которого могут быть сняты любые возможные коллизии между федеральным и региональным уровнями правового регулирования.

Федеральные законы, принимаемые в Российской Федерации и затрагивающие реализацию права на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений, должны соответствовать, согласно п. 2 ст. 2 комментируемой статьи, Федеральному закону "О свободе совести и о религиозных объединениях".

Требование соответствовать Федеральному закону "О свободе совести и о религиозных объединениях", очевидно, распространяется на все подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые по этому кругу вопросов уполномоченными федеральными органами государственной власти. Это непосредственно вытекает из принципа законности, являющегося одним из основных принципов правовой системы Российской Федерации.

Предписания, содержащиеся в п. 2 комментируемой статьи и касающиеся соотношения юридической силы федерального и регионального уровня правового регулирования, воспроизводят нормы, закрепленные в Конституции РФ.

Ст. 71 Конституции РФ (пункт "в") относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации к ведению Российской Федерации. Для реализации соответствующих полномочий Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ).

В подпункте "б" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе свободы совести и свободы вероисповедания, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В соответствии с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного и совместного ведения Российской Федерации. Данная конституционная норма предусматривает, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, если при регулировании отношений в связи с защитой права на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельностью религиозных объединений возникают коллизии между нормами, содержащимися в Федеральном законе "О свободе совести и о религиозных объединениях", и предписаниями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, действуют нормы Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях".

3. В пункте 3 комментируемой статьи закрепляется приоритет конституционного и международно-правового регулирования перед федеральным и региональным законодательством.

Нормы федерального и регионального законодательства должны соответствовать положениям Конституции РФ и международных договоров Российской Федерации.

Более того, законодатель уточняет, что нормы федерального и регионального законодательства не могут истолковываться в смысле умаления или ущемления прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированных Конституцией Российской Федерации или вытекающих из международно-правовых обязательств Российской Федерации.

Норма, содержащаяся в п. 3 комментируемой статьи, соответствует положениям Конституции РФ:

- Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (ч. 1 ст. 15);

- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15).

Проверку конституционности нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, осуществляет Конституционный Суд РФ (например, Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 1999 года N 16-П "По делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона от 26 сентября 1997 года "О свободе совести и о религиозных объединениях" в связи с жалобами Религиозного общества Свидетелей Иеговы в городе Ярославле и религиозного объединения "Христианская церковь Прославления" <55>).

<55> Собрание законодательства РФ. 1999. N 51. Ст. 6363.

Контроль за соответствием законодательства о свободе совести, свободе

вероисповедания и о религиозных объединениях международно-правовым обязательствам Российской Федерации осуществляют судебные и иные государственные органы (например, Заключение Уполномоченного по правам человека в РФ "О проверке соответствия Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" международно-правовым обязательствам Российской Федерации" <56>).

<56> Российская газета. N 77. 22 апреля 1999 г.