



Укрепление потенциала и продвижение прав человека и демократических институтов в Приднестровском регионе Республики Молдова

**Анализ
законодательства о
религиозных объединениях,
действующего на территории
левобережного региона
Республики Молдова**

**Анализ законодательства о религиозных объединениях,
действующего на территории левобережного региона
Республики Молдова**



Проект финансируется Европейским Союзом

: 00 373 22 505210
: 00 373 22 272622



**Проект внедряется Центром Ресурсов Неправительственных
Организаций по Правам Человека (CReDO)**

: . . . 95 , ,
T : 00 373 22 212816
: 00 373 22 225257
E-mail: credo@credo.md
www.credo.md

*Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают мнение
Европейской Комиссии.*

Анализ законодательства о религиозных объединениях, действующего на территории левобережного региона Республики Молдова¹

Содержание

- Введение (§ 1. – 9.)
1. Краткий обзор международных стандартов в сфере свободы вероисповедания и свободы объединений
 - 1.1. Ключевые международные стандарты (§ 10. – 19.)
 - 1.2. Краткая характеристика международных стандартов (§ 20. – 26.)
 2. Анализ законодательства левобережного региона по вопросам создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации религиозных объединений на соответствие международным стандартам
 - 2.1. Конституционные нормы и профильное законодательство (§ 27. – 42.)
 - 2.2. Создание и выбор правового статуса (§ 43. – 48.)
 - 2.3. Учредители, члены и участники (§ 49. – 57.)
 - 2.4. Количество учредителей (§ 58. – 61.)
 - 2.5. Цели создания и деятельности (§ 62. – 65.)
 - 2.6. Регистрация (приобретение статуса юридического лица) (§ 66. – 92.)
 - 2.7. Государственная пошлина (§ 93. – 99.)
 - 2.8. Отказ в регистрации (§ 100. – 115.)
 - 2.9. Перерегистрация (§ 116. – 122.)
 - 2.10. Обжалование отказа в регистрации и перерегистрации (§ 123. – 124.)
 - 2.11. Ликвидация (§ 125. – 146.)
 3. Выводы
 - 3.1. Общие выводы и рекомендации (§ 147. – 152.)
 - 3.2. Резюме основных выводов, сделанных в исследовании (§ 153. – 186.)

¹ Исследование провёл Евгений Голощапов, LL.M. - магистр международного права прав человека (Эссекский университет, Великобритания), юрист, независимый эксперт по правам человека.

Введение

- 1) Настоящее исследование содержит анализ соответствия отдельных положений законодательства левобережного региона² Республики Молдова в сфере свободы объединений стандартам (нормам) международного права прав человека. Положения законодательства, включённые в исследование, затрагивают сферу создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации религиозных объединений.
- 2) Иные вопросы, связанные с законодательством о религиозных объединениях, а также вопросы реализации этого законодательства на практике в сферу исследования не входят.
- 3) Насколько известно, исследования подобного рода ранее не публиковались, поэтому настоящая работа является первым исследованием, в котором подробно и комплексно анализируются упомянутые аспекты законодательства левобережного региона.
- 4) Данное исследование не претендует на исчерпывающий анализ законодательства в затрагиваемой сфере. В рамках иных исследований могут быть подняты новые вопросы, а также расширен анализ тем, поднятых в настоящей работе. Полезным будет исследовать практику применения властями законодательства, анализируемого в настоящей работе.
- 5) Для проведения исследования были использованы нормативные акты левобережного региона, содержащиеся в открытых источниках. Основным методом исследования был сравнительный анализ нормативных актов левобережного региона со стандартами международного права прав человека. В качестве источников международного права использовались международные договоры о правах человека, применимые в Европе, общие принципы прав человека, документы межгосударственных организаций и их органов, а также работы наиболее квалифицированных специалистов по международному праву прав человека.
- 6) В первой части исследования представлен краткий обзор и характеристика международных стандартов в сфере свободы вероисповедания и свободы объединений. Ключевыми

² Исследование посвящено анализу законодательства в сфере свободы объединений, действующему на территории левого берега Днестра, которая также известна как «Приднестровская Молдавская Республика», «ПМР», «самопровозглашённая Приднестровская Молдавская Республика» и «Приднестровье». Вместе с тем, никакие территориальные споры и вопросы о статусе этой территории не входят в сферу исследования, т.к. настоящее исследование посвящено анализу исключительно правовых вопросов в сфере свободы объединений. Именно поэтому, чтобы дистанцироваться от политических аспектов, в исследовании в качестве названия этой территории используется максимально нейтральный термин «левобережный регион». При цитировании нормативных актов, использованные в них названия либо не изменялись, либо могли опускаться без ущерба для смысла.

В исследовании анализируется законодательство, которое фактически (*de facto*) существует и применяется в левобережном регионе, и отличается от законодательства, действующего в правобережном регионе.

Ничто в данном исследовании не должно пониматься или толковаться как признание или непризнание какого-либо статуса левобережного региона, а также как оспаривание территориальной целостности Республики Молдова.

международными стандартами для настоящего исследования являются положения ст. 18 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и ст. 9 и 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), которые также содержат критерии допустимых *ограничений* свободы вероисповедания и свободы объединений.

- 7) Вторая часть исследования является наиболее объёмной и содержательной в части сравнительного анализа. В ней на соответствие международным стандартам детально анализируются положения Конституции и иных нормативных актов левобережного региона, регулирующие создание, регистрацию, перерегистрацию и ликвидацию религиозных объединений (РОБ). Так, анализируются положения:
- о создании и выборе формального или неформального правового статуса для РОБ;
 - о возможности стать учредителем, членом и участником РОБ и ограничениях в этой сфере;
 - о необходимом количестве учредителей РОБ и их видах;
 - о цели создания и деятельности РОБ, особенно в связи с борьбой с экстремизмом;
 - о процедурах государственной регистрации для различных видов РОБ с целью приобретения статуса юрлица, а также регистрации их филиалов и представительств – эти процедуры анализируются также с учётом положений закона «О госрегистрации юрлиц»;
 - об уплате государственной пошлины за различные регистрационные действия с точки зрения их доступности, понятности и выполнимости; уплата госпошлины входит в вопрос регистрации, но этому аспекту необходимо было уделить особое внимание, т.к. для его анализа потребовалось исследовать большое количество нормативных актов и принять во внимание иные детали;
 - о случаях перерегистрации РОБ – эта процедура схожа с регистрацией РОБ, большое внимание уделено анализу обязательной перерегистрации РОБ для приведения их уставов в соответствие с положениями нового закона «О свободе совести и религиозных объединениях», а также анализу сроков этой обязательной перерегистрации;
 - о возможности обращения в суд и обжалования отказа в регистрации и перерегистрации;
 - о ликвидации РОБ по основаниям, предусмотренным в законе «О свободе совести и религиозных объединениях» и в законе «О противодействии экстремистской деятельности».
- 8) Третья часть исследования открывается общими выводами и рекомендациями относительно проанализированного законодательства. Далее приводится резюме основных выводов, сделанных в ходе исследования по отдельным положениям законодательства, регулирующего вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации РОБ. Для корректного и полного понимания основных выводов их следует читать и рассматривать вместе с аргументами, изложенными во второй части исследования.
- 9) Исследование, в первую очередь, предназначено лицам, которые занимаются законотворчеством в левобережном регионе и работой с левобережным регионом в сфере законодательства. Исследование также может быть интересно учредителям, членам и прихожанам религиозных объединений, сотрудникам международных и межправительственных организаций, исследователям, студентам, преподавателям и иным лицам, которые интересуются стандартами международного права прав человека и законодательством в сфере свободы вероисповедания и свободы объединений.

1. Краткий обзор международных стандартов в сфере свободы вероисповедания и свободы объединений

1) Ключевые международные стандарты

- 10) В ключевых международных и региональных документах о правах человека, таких как Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), закрепляется как свобода вероисповедания (религии), так и свобода объединений.
- 11) Так, в ст. 18 ВДПЧ³ установлено, что:
«Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных обрядов.»
- 12) Далее, в ст. 20 ВДПЧ, установлено, что:
«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.»
- 13) Положения МПГПП⁴ развили и уточнили нормы ВДПЧ. В частности, в ст. 18 МПГПП были развиты положения о свободе вероисповедания:
«1. 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 учении.
2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору.
3. 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.»

³ Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1948, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml>.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной ассамблеи ООН от 16 декабря 1966, вступил в силу 23 марта 1976, <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml>.

4. Участвующие в настоящем 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.»

14) Далее, в ст. 22 МПГПП, были развиты положения о свободе объединений:

«1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает право Государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».

15) Положения МПГПП трактуются и развиваются в решениях Комитета ООН по правам человека (КПЧ ООН или КПЧ) и Замечаниях общего порядка, принимаемых КПЧ. У КПЧ имеется развитая практика по свободе мысли, совести и религии, в том числе, Комитет принял Замечания общего порядка № 22 по ст. 18 МПГПП.⁵ Однако практика КПЧ по свободе объединений только начинает развиваться, также Комитет пока не принял Замечаний общего порядка по ст. 22 МПГПП.

16) В свою очередь, в ст. 9 «Свобода мысли, совести и религии» ЕКПЧ содержатся положения о свободе вероисповедания:⁶

«1. Каждый имеет право 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.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в

⁵ Замечания общего порядка № 22, - Статья 18 (свобода мысли, совести и религии), приняты Комитетом ООН по правам человека, 48 сессия, 1993 г., HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), стр. 262 - 265, <[http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=HRI/GEN/1/Rev.9\(VOL.I\)&Lang=R](http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=HRI/GEN/1/Rev.9(VOL.I)&Lang=R)>.

⁶ Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11) от 4 ноября 1950, вступила в силу 3 сентября 1953, <<http://coe.ru/main/echr/>>.

интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.»

- 17) А в ст. 11 «Свобода собраний и объединений» ЕКПЧ содержатся положения о свободе объединений:
- «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.»
- 18) Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ или Суд) имеет полномочия толковать и развивать положения ЕКПЧ, что он делает в своих решениях по жалобам, направляемым в ЕСПЧ. Юриспруденция Суда по свободе вероисповедания и свободе объединений достаточно развита т.к. Суд рассмотрел большое количество жалоб как по ст. 9, так и по ст. 11 и принял по ним решения.
- 19) Также в некоторых иных договорах ООН, документах органов Совета Европы (Комитет министров, ПАСЕ) и ОБСЕ уточняются стандарты свободы вероисповедания и свободы объединений в целом или стандарты, применимые к отдельным видам объединений. Ссылки на эти документы будут приводиться ниже в случае необходимости.

2) Краткая характеристика международных стандартов

- 20) Для религиозных объединений право на свободу вероисповедания имеет первостепенное значение, т.к. это право способствует защите цели, для которой создаются религиозные объединения: возможность исповедовать ту или иную религию сообща с другими. В то же время, свобода объединения также играет очень существенную роль для верующих, «поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур».⁷
- 21) Практика КПЧ ООН и ЕСПЧ показывает, что если при рассмотрении заявлений о нарушении ст. 18 и 22 МПГПП и ст. 9 и 11 ЕКПЧ соответственно эти органы устанавливают нарушение свободы вероисповедания, то они не считают необходимым далее рассматривать возможное нарушение свободы объединений. Однако, при этом и КПЧ, и ЕСПЧ подчёркивают, что стандарты свободы вероисповедания при их применении к религиозным

⁷ *Церковь Бессарабской митрополии и другие против Молдовы (Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova)*, заявление № 45701/99, решение ЕСПЧ от 13 декабря 2001, параграф 118.

объединениям зачастую имеют тесную связь со свободой объединений.⁸ ЕСПЧ также неоднократно подчёркивал в своих решениях, что стандарты свободы вероисповедания при их применении к религиозным объединениям должны толковаться в свете стандартов свободы объединений, чтобы защитить жизнь этих объединений от всякого неоправданного вмешательства государства.^{9, 10} Именно поэтому анализ исследуемого законодательства базируется преимущественно на стандартах свободы объединений, закреплённых в ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ.

22) При характеристике стандартов свободы объединений необходимо обратить внимание на следующие аспекты. В ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ не указаны *цели создания* объединений, поэтому положения этих статей применяются к объединениям, созданным с различными целями,¹¹ включая общественные, политические и религиозные.

23) Слово «свобода» в праве на свободу объединений говорит о том, что лица способны реализовывать эту свободу и пользоваться ею без активных действий со стороны властей. Соответственно, это право человека является, прежде всего, *негативным правом* и власти несут *негативное обязательство* – не мешать осуществлению этой свободы. Однако, как известно из теории прав человека, в отношении каждого права человека, будь то негативного или позитивного права, у властей есть три вида обязательств: *соблюдать, защищать, осуществлять*.¹² В отношении свободы вероисповедания и свободы объединений эти обязательства, прежде всего, будут означать следующее:

- соблюдать, т.е. власти сами не должны мешать реализации этих свобод;
- защищать эти свободы от вмешательства со стороны третьих лиц;

⁸ *Малаховский против Беларуси (Malakhovsky v Belarus)*, заявление №1207/2003, решение КПЧ ООН от 26 июля 2005, UN Doc. CCPR/C/84/D/1207/2003, параграф 7.4. В этом деле КПЧ признал нарушение свободы вероисповедания (ч. 1 ст. 18 МПГПП) и не посчитал необходимым рассматривать заявление о нарушении свободы объединений (ст. 22 МПГПП). Однако в тексте решения КПЧ отметил, что в данном случае «ограничения, введённые в отношении права авторов исповедовать свои убеждения, включают в себя ряд требований, связанных с регистрацией религиозного объединения», и таким образом КПЧ установил связь между свободой вероисповедания и свободой объединений.

⁹ См. выше, *Церковь Бессарабской митрополии и другие против Молдовы*, параграф 118. В этом деле ЕСПЧ отметил, что «поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, Статья 9 Конвенции должна толковаться в свете Статьи 11 Конвенции, которая гарантирует свободу ассоциативной жизни от необоснованного государственного вмешательства. Рассматриваемое в такой перспективе право верующих на свободу вероисповедания, которое включает право исповедовать религию совместно с другими, включает в себе ожидание того, что верующим будет позволено свободно собираться, без произвольного вмешательства государства.»

¹⁰ *Хасан и Чауш против Болгарии (Hasan and Chaush v Bulgaria)*, заявление № 30985/96, решение ЕСПЧ от 26 октября 2000, параграф 62. В этом деле ЕСПЧ отметил следующее: «Суд напоминает, что религиозные общины традиционно и повсеместно существуют в форме организованных структур... Если под вопрос поставлена организация религиозной общины, то Статья 9 Конвенции должна толковаться в свете Статьи 11 Конвенции, которая защищает объединения от необоснованного вмешательства государства. Рассматриваемое в такой перспективе право верующих на свободу вероисповедания содержит в себе ожидание того, что общине будет позволено осуществлять мирную деятельность, свободную от произвольного вмешательства государства.»

¹¹ М. Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Kehl, N.P. Engel, 1993), p. 386. // М. Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», - Kehl, N.P. Engel, 1993, стр. 386.

¹² P. Hunt, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives (Dartmouth, Ashgate, 1996), pp. 31-34. // П. Хант, «Восстановление социальных прав: международные и сравнительные перспективы», - Dartmouth, Ashgate, 1996, стр. 31-34.

- осуществлять, т.е. разработать и принять правовые нормы, минимально необходимые для осуществления свободы вероисповедания, для создания и деятельности различных объединений.¹³

24) Вместе с тем, свобода объединений не является абсолютным правом, и ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ предусматривают, в принципе, идентичные основания *ограничения* этой свободы при соблюдении определённых условий. В соответствии с этими положениями любые ограничения являются допустимыми, если они соответствуют следующим критериям:

- они предусмотрены законом;
- они должны служить достижению одной из допустимых целей, перечисленных в ч. 2 ст. 22 МПГПП или ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ:

ч. 2 ст. 22 МПГПП	ч.2 ст. 11 ЕКПЧ
<ul style="list-style-type: none"> • в интересах государственной или общественной безопасности, • общественного порядка, • охраны здоровья и нравственности населения или • защиты прав и свобод других лиц 	<ul style="list-style-type: none"> • в интересах национальной безопасности и общественного порядка, • в целях предотвращения беспорядков и преступлений, • для охраны здоровья и нравственности или • защиты прав и свобод других лиц.

- они являются необходимыми в демократическом обществе: слово «необходимо» требует того, чтобы вмешательство соответствовало «острой социальной необходимости» и «было соразмерно преследуемой допустимой цели».¹⁴

25) Необходимо отметить, что свобода объединения, в случае религиозных объединений, выступает как средство реализации внешнего аспекта свободы вероисповедания верующих лиц и должна интерпретироваться через свободу вероисповедания. Поэтому кроме ограничений, допустимых для свободы объединений, необходимо, в первую очередь, учитывать ограничения, допустимые для свободы вероисповедания. Эти ограничения также:

- 1) должны быть предусмотрены законом;
- 2) должны служить достижению одной из допустимых целей, перечисленных в ч. 3 ст. 18 МПГПП и ч.2 ст. 9 ЕКПЧ:

¹³ См. выше, М. Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», стр. 387.

¹⁴ *Партия свободы и демократии против Турции (Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey)*, заявление № 23885/94, решение ЕСПЧ от 8 декабря 1999, параграф 43.

ч. 3 ст. 18 МПГПП	ч.2 ст. 9 ЕКПЧ
<ul style="list-style-type: none"> • для охраны общественной безопасности, • порядка, • здоровья и морали, равно как и • основных прав и свобод других лиц. 	<ul style="list-style-type: none"> • в интересах общественной безопасности, • для охраны общественного порядка, • здоровья или нравственности или • для защиты прав и свобод других лиц

3) должны быть необходимыми в демократическом обществе.

26) Однако, в сравнении со стандартами свободы объединений, эти документы предусматривают более сокращённый список допустимых целей, например, недопустимо ограничение свободы вероисповедания в интересах государственной или национальной безопасности.

2. Анализ законодательства левобережного региона по вопросам создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации религиозных объединений на соответствие международным стандартам

2.1. Конституционные нормы и профильное законодательство

- 27) В статье 9 Конституции¹⁵ отмечено следующее:
«Приднестровская Молдавская Республика - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.»
- 28) В статье 30 Конституции закреплена свобода вероисповедания:
«Свобода совести гарантируется для всех. Каждый имеет право исповедовать любую религию или не исповедовать никакой. Недопустимо принудительное насаждение религиозных взглядов.»
- 29) Таким образом, левобережный регион является светским, на его территории гарантируется свобода вероисповедания и власти должны непредвзято относиться ко всем религиозным объединениям. Эти положения соответствуют международным стандартам. Стоит отметить, что свобода вероисповедания гарантирована в Конституции «для всех», и потому не содержит каких-либо ограничений по кругу лиц.
- 30) Статья 33 Конституции посвящена свободе объединений:
«Граждане Приднестровской Молдавской Республики имеют право объединяться в профессиональные союзы, политические партии и другие объединения, участвовать в массовых движениях, не запрещенных законом.»
- 31) Таким образом, в Конституции непосредственно перечислены объединения, которые могут быть созданы с профессиональными и политическими целями, а фраза «и другие объединения» говорит об открытом списке объединений, которые могут быть созданы с различными иными целями. В частности, в других статьях Конституции упоминаются, хотя и в ином контексте, объединения, создаваемые в общественных и религиозных целях: «общественные формирования» в ст. 8 и «религиозные объединения» в ст. 9.
- 32) В ст. 33 обращают на себя внимание несколько положений, связанных с ограничением свободы объединений.

¹⁵ Конституция Приднестровской Молдавской Республики принята на всенародном референдуме 24 декабря 1995 года, подписана Президентом 17 января 1996, в редакции в соответствии с изменениями, внесенными Конституционным законом 310-КЗИД от 30 июня 2000.

-
- 33) Во-первых, это слово «*граждане*». Можно сделать вывод о том, что Конституция гарантирует свободу объединений только для граждан, но не для других лиц, например, для иностранцев, лиц без гражданства или беженцев. Это противоречит международным стандартам (нормам) в сфере свободы объединений. Так, ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ используют формулировку «каждый»¹⁶ и потому гарантируют возможность объединения для всех, независимо от наличия гражданства.
- 34) Ограничение свободы объединений возможно, но любые ограничения должны соответствовать трём критериям (трёхступенчатый тест), перечисленным выше: 1) быть предусмотрены законом, 2) служить достижению одной из перечисленных допустимых целей и 3) быть необходимыми в демократическом обществе. Ограничение в возможности объединяться всех тех, кто не является гражданином левобережного региона, определённо не соответствует этому трёхступенчатому тесту.
- 35) Вместе с тем, в самих международных стандартах о свободе объединений порой уточняются определённые ограничения по кругу лиц. Так, ст. 16 ЕКПЧ позволяет ограничивать «политическую деятельность иностранцев», но такого ограничения нет для общественной или религиозной деятельности. В соответствии со ст. 15 Конвенции ООН о статусе беженцев¹⁷ ограничивается право объединения беженцев в политические организации, но одновременно требуется предоставлять беженцам право объединения в неполитические и некоммерческие организации наравне с иностранцами.
- 36) Во-вторых, это фраза «*не запрещенных законом*». Можно сделать вывод о том, что Конституция предусматривает возможность ограничения свободы объединений всего лишь по одному критерию – по критерию того, что возможность ограничения может быть предусмотрена законом, т.е. введена волевым решением законодателя. Однако, как уже показывалось выше, ограничения должны соответствовать трёхступенчатому тесту и потому подобное одноступенчатое ограничение не полностью соответствует международным стандартам.
- 37) В-третьих, это положение о том, что «граждане... имеют право объединяться... и... участвовать в массовых движениях, не запрещенных законом». Вопрос о запрете объединений более детально рассмотрен ниже в разделах «Цели создания и деятельности» и «Ликвидация». В самой Конституции список запрещённых целей деятельности уточняется в ст. 8:
- «Запрещается деятельность общественных формирований, их органов и представителей, направленная против суверенитета Республики, на насильственное изменение основ конституционного строя, на подрыв безопасности государства,

¹⁶ В тексте ст. 11 ЕКПЧ на русском языке используется слово «каждый», а в тексте ст. 22 МПГПП на русском языке используется фраза «каждый человек». Если сверить эти слова с текстом этих документов на английском, то выяснится, что в обоих текстах используется только слово «everyone», что переводится как «каждый». Таким образом, текст ст. 22 МПГПП на русском языке неоправданно сужает сферу свободы объединений и признаёт её только для людей, т.е. для физических лиц. Однако это противоречит тексту на английском, которым свобода объединений гарантируется всем лицам, включая не только физических лиц, но также и юридических лиц.

¹⁷ Конвенция о статусе беженцев, принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созванной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной ассамблеи ООН от 14 декабря 1950, вступила в силу 22 апреля 1954, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml

создание незаконных вооруженных формирований, разжигание расовой, национальной и религиозной розни.»

- 38) Ст. 18 Конституции посвящена возможности ограничения прав человека, которое «допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах государственной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц.»
- 39) Такая формулировка ограничений не соответствует международным стандартам. Во-первых, в отличие от ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ, в ст. 18 Конституции содержится только двухступенчатый тест и отсутствует элемент, который требует, чтобы ограничения «были необходимыми в демократическом обществе». Во-вторых, ст. 18 Конституции распространяет возможность введения ограничений на все права человека, закреплённые в Конституции. Однако допустимые ограничения в отношении различных прав человека не являются одинаковыми. Например, в отношении права на свободу и личную неприкосновенность действуют иные допустимые ограничения. Более того, в отношении ряда прав человека вообще не допускаются никакие ограничения, например, это свобода от пыток, запрет содержания в рабстве или подневольном состоянии, право на справедливое судебное разбирательство.
- 40) Таким образом, в Конституции закреплено право на свободу объединений. Однако Конституция ограничивает свободу объединений по кругу лиц в нарушение международных стандартов, и ограничения этой свободы не полностью соответствуют международным стандартам.
- 41) Кроме Конституции в левобережном регионе приняты и действуют общие и специализированные законы, регулирующие вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации общественных объединений, политических партий и религиозных объединений:
- 1) закон «Об общественных объединениях» (далее закон «Об ОО»);¹⁸
 - 2) закон «О политических партиях» (далее закон «О ПП»);¹⁹
 - 3) закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (далее закон «О РОБ»);²⁰
 - 4) закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Приднестровской Молдавской Республике» (далее закон «О госрегистрации юрлиц»).²¹

¹⁸ Закон «Об общественных объединениях» от 4 августа 2008, N 528-3-IV (CA3 08-31), с изменениями и дополнениями от 05 июня 2009, 30 декабря 2009, 22 июля 2010 и 11 мая 2011.

¹⁹ Закон «О политических партиях» от 28 января 2000, N 239-3 (СЗМР 00-1), с изменениями и дополнениями от 30 мая 2006, 22 ноября 2006, 12 июня 2007 и 09 июня 2009.

²⁰ Закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 19 февраля 2009, N 668-3-IV (CA3 09-8), с изменениями и дополнениями от 30 декабря 2009 и 22 июля 2010.

²¹ Закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Приднестровской Молдавской Республике» от 11 июня 2007, N 222-3-IV (CA3 07-25), с изменениями и дополнениями от 08 января 2009, 05 августа 2009, 23 сентября 2009, 11 декабря 2009 и 08 декабря 2010.

42) Настоящее исследование посвящено религиозным объединениям. Поэтому нормы вышеперечисленных и иных законов будут проанализированы ниже на соответствие международным стандартам прав человека в части, связанной с созданием, регистрацией, перерегистрацией и ликвидацией религиозных объединений.

2.2. Создание и выбор правового статуса

43) Свобода объединений включает в себя свободу создавать или не создавать объединения, а также возможность выбирать их правовую форму и создавать как формальные (зарегистрированные), так и неформальные (незарегистрированные) объединения. В этом смысле ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ не содержат никаких ограничений на выбор правовой формы и положения этих статей защищают оба вида объединений. Также власти несут *позитивное обязательство* разработать правовую базу для возможности создания объединений с формальным правовым статусом юридических лиц.²²

44) Законодательство предусматривает, что религиозное объединение (РОБ) может быть создано в виде *религиозной группы* «без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица»,²³ а также в виде «*религиозной организации*» (РОр) зарегистрированной «в качестве юридического лица».²⁴ Таким образом, законодательство предусматривает возможность создания и деятельности как формальных, так и неформальных РОБ, что соответствует международным стандартам.

45) В законе «О РОБ» не содержится никаких формальных требований, которые должны выполнить лица для создания религиозной группы. В законе содержится лишь требование уведомить органы государственной власти города или района «о создании и начале деятельности» религиозной группы в случае, если «граждане, образовавшие религиозную группу» намерены в дальнейшем преобразовать её в РОр.²⁵

46) Таким образом, с одной стороны, законодательством допускается создание как зарегистрированных, так и не зарегистрированных РОБ. С другой стороны, в законе содержится ограничение на преобразование религиозной группы в зарегистрированную РОр в течение 10 лет с момента уведомления местных властей о создании и начале деятельности религиозной группы (вопрос о 10-летнем сроке проанализирован в разделе «Регистрация (приобретение статуса юридического лица)»).

47) В исследованных международных стандартах вопрос создания неформальных организаций ещё недостаточно разработан, но определённые отправные точки всё-таки имеются. Также необходимо учесть, что ЕСПЧ самостоятельно трактует понятие «объединение», т.е., Суд самостоятельно определяет, является ли конкретное образование объединением для целей ст. 11 ЕКПЧ или нет. Для этого ЕСПЧ важны такие фактические критерии, как наличие общей цели для всех лиц, входящих в эту группу, наличие определённой степени стабильности и наличие какой-то, пусть и неформальной, организационной структуры, войдя в которую,

²² См. выше, М. Новак, «Международный пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий к МПГПП», стр. 386-387.

²³ См. выше, закон «О РОБ», ч. 1 ст. 7.

²⁴ См. выше, закон «О РОБ», ч. 1 ст. 8 (курсив и выделение добавлены).

²⁵ См. выше, закон «О РОБ», ч. 2 ст. 7.

люди будут считаться принадлежащими к данному объединению. Суд также может счесть неприемлемыми условия, которые содержатся в национальном законодательстве для признания того или иного образования объединением.^{26, 27, 28}

- 48) Таким образом, законодательство предусматривает возможность создания и деятельности незарегистрированных и зарегистрированных РОБ. Требования, установленные в отношении создания незарегистрированных религиозных групп, соответствуют международным стандартам.

2.3. Учредители, члены и участники

- 49) В ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ свобода объединений гарантирована «каждому».²⁹ Таким образом, эти международные договоры гарантируют свободу объединений всем лицам, включая не только физических лиц, независимо от наличия гражданства, но также и юридических лиц. Свобода объединения также играет очень существенную роль для верующих, «поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур».³⁰
- 50) Конституция гарантирует свободу вероисповедания «для всех» (ст. 30), но свободу объединений гарантирует только «гражданам» (ст. 33). Однако как уже было показано выше при анализе положений Конституции, свобода объединений должна гарантироваться всем физическим лицам, независимо от их гражданства. В какой-то степени это положение поправляется уточнением в преамбуле к закону «О РОБ» о том, что настоящим законом «гарантируется право каждого на свободу совести и свободу вероисповедания». В ст. 3 этого же закона также отмечено, что «[и]ностранцы граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Приднестровской Молдавской Республики, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания наравне с гражданами Приднестровской Молдавской Республики».

²⁶ Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества» в «Свобода объединения: правовые и практические аспекты. Сборник материалов», - Алматы, Казахстан, Инициатива «Право общественных интересов» (PILI), БДИПЧ/ОБСЕ, 2007 (русское издание), - стр. 17-18.

²⁷ D. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, 2nd edition (New-York, Oxford University Press, 2009), p. 526. // Д. Харрис, М. Обойл, К. Варбрик, «Право Европейской Конвенции о правах человека», 2-е изд., - Нью-Йорк: Oxford University Press, 2009, стр. 526.

²⁸ CoE Expert Council on NGO Law, First Annual Report, Conditions of Establishment of Non-Governmental Organisations, January 2009, OING Conf/Exp (2009) 1, para. 15. // Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, Первый ежегодный доклад «Условия создания общественных организаций», январь 2009, OING Conf/Exp (2009) 1, параграф 15.

²⁹ В тексте ст. 11 ЕКПЧ на русском языке используется слово «каждый», а в тексте ст. 22 МПГПП на русском языке используется фраза «каждый человек». Если сверить эти слова с текстом этих документов на английском, то выяснится, что в обоих текстах используется только слово «everyone», что переводится как «каждый». Таким образом, текст ст. 22 МПГПП на русском языке неоправданно сужает сферу свободы объединений и признаёт её только для людей, т.е. для физических лиц. Однако это противоречит тексту на английском, которым свобода объединений гарантируется всем лицам, включая не только физических лиц, но также и юридических лиц.

³⁰ См. выше, *Церковь Бессарабской митрополии и другие против Молдовы*, параграф 118.

-
- 51) Однако, несмотря на эти уточнения, в законе предусмотрено, что религиозные группы создаются «гражданами».³¹ В законе «О РОБ» не установлено никаких требований о том, чтобы власти контролировали выполнение этого требования, и потому это ограничение является нецелесообразным. Более того, это требование не соответствует международным стандартам, т.к. они гарантируют свободу объединений и вероисповедания «каждому», независимо от гражданства. Также в законе не содержится никаких требований о гражданстве в отношении членов и участников³² религиозной группы, которые могут присоединиться к ней после её создания.
- 52) Что касается учредителей РОр, ими также могут быть только граждане левобережного региона.³³ Власти проверяют это требование, т.к. при подаче документов для регистрации РОр в списке учредителей необходимо указать их гражданство.³⁴ Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, международные стандарты гарантируют свободу объединений и вероисповедания «каждому», поэтому ограничение на учреждение РОр по признаку гражданства не соответствует международным стандартам.
- 53) Вместе с тем, в законе отмечено, что религиозной организацией признается «добровольное объединение граждан Приднестровской Молдавской Республики, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Приднестровской Молдавской Республики».³⁵ Таким образом, иностранцы и лица без гражданства могут быть членами и участниками РОр, но лишь при условии того, что они «постоянно и на законных основаниях» проживают на территории левобережного региона.
- 54) Во-первых, в законе «О РОБ» не установлено никаких требований о том, чтобы власти контролировали выполнение требования о том, что членами или участниками РОр могут быть только те иностранцы, которые «постоянно и на законных основаниях» проживают на территории левобережного региона. Членство или участие в РОр не являются фиксированными и власти не смогут проверить гражданство и «постоянство» проживания всех членов и участников РОр. Потому это ограничение является нецелесообразным и невыполнимым.
- 55) Во-вторых, иностранцы и лица без гражданства должны иметь возможность быть членами и участниками РОр необязательно находясь физически на территории левобережного региона или непостоянно проживая в левобережном регионе. Вопрос принадлежности к какой-либо РОр относится к внутренним убеждениям конкретного лица и внутренним правилам этого РОр. Кроме того, для поддержания связи и контактов с РОр необязательно постоянное физическое участие лица в деятельности РОр. В связи с этим членство и участие лица в РОр не зависит от места проживания этого лица.

³¹ См. выше, закон «О РОБ», ч. 1 ст. 7.

³² В законе «О РОБ» используются термины «член» (ч. 6 ст. 4, п е) ч. 2 ст. 11, п. з) ч. 2 ст. 16) и «участник» (ч. 1 ст. 7, ч. 3 и 6 ст. 8, п а) ч. 2 ст. 10, п. е) ч. 2 ст. 11), однако не уточняется различие между ними. В дополнение к этому в законе также используется термин «последователь» (п. в) ч. 1 ст. 6, ч. 3 ст. 7, п е) ч. 2 ст. 11, п. з) ч. 2 ст. 16).

³³ См. выше, закон «О РОБ», ч. 1 ст. 9.

³⁴ См. выше, закон «О РОБ», п. б) ч. 2 ст. 11.

³⁵ См. выше, закон «О РОБ», ч. 1 ст. 8.

- 56) В-третьих, это ограничение не соответствует международным стандартам, т.к. оно не соответствует допустимым ограничениям (трёхступенчатому тесту): непонятна «необходимость» этого ограничения «в демократическом обществе».
- 57) Что касается юридических лиц, то закон не позволяет им создавать религиозные группы и учреждать РОр. С одной стороны, может показаться, что это нарушает международные стандарты, т.к. свобода вероисповедания и свобода объединений гарантированы «каждому». С другой стороны, не все стандарты прав человека распространяются на юридических лиц. Например, человеческое достоинство, совесть, религиозные или иные убеждения – это явления, присущие только людям. Юридическим лицам, например коммерческим предприятиям, эти явления не присущи. Соответственно, оправдано создание религиозных групп и учреждение религиозных организаций только физическими лицами. Единственным исключением в этом правиле должны быть юридические лица, созданные верующими с целью коллективной реализации свободы вероисповедания. В случае левобережного региона это местные и централизованные РОр. Представляется, что у этих «специализированных» юридических лиц должна быть возможность учреждать иные РОр. Такое право предоставлено централизованным РОр, но его нет у местных РОр, что вряд ли является необходимым и обоснованным ограничением.³⁶

2.4. Количество учредителей

- 58) Само понятие слова «объединение» предполагает взаимодействие, как минимум, двух или более лиц. В ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ отмечено, что «каждый» (любое физическое или юридическое лицо) имеет право на свободу объединения «с другими» (физическими и (или) юридическими лицами), но в них прямо не установлено минимальное количество лиц, необходимых для создания объединения.³⁷
- 59) Практика КПЧ ООН и ЕСПЧ ещё не затронула вопрос о том, допустимо ли устанавливать минимальное количество лиц для создания религиозных объединений. Вместе с тем, если исходить из аналогии права, то в отношении общественных объединений (ОО) в Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2007)14 отмечено, что «[д]вое или более лиц должны иметь возможность создать НПО».³⁸ В Рекомендации далее уточняется, что для приобретения статуса юридического лица для ОО «можно потребовать большее количество лиц при условии, что это число не устанавливается на таком уровне, который препятствует созданию НПО.»
- 60) В законе «Об РОб» не установлено количество лиц, которые могут создать религиозную группу. Что касается создания местной РОр, то для её создания и регистрации требуется не

³⁶ См. выше, закон «О РОб», ч. 4 ст. 11.

³⁷

, : « » - , « » - 1+2=3.

Также представляется разумным аргумент о том, что если законодательство допускает возможность учреждения юридического лица для ведения коммерческой деятельности одним учредителем (п. 3 ч. 1 ст. 53 Гражданского кодекса), то аналогичные возможности должны быть предусмотрены и для создания иных видов юридических лиц, таких как ОО.

³⁸ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 17.

менее 10 участников, достигших возраста 18 лет.³⁹ Для регистрации централизованной РОр требуется не менее трёх местных РОр одного вероисповедания.⁴⁰

61) С учётом вышеприведённых стандартов, можно придти к следующим выводам. Во-первых, количество лиц, необходимых для создания РОб без статуса юрлица соответствует международным стандартам. Во-вторых, число лиц, необходимых для того, чтобы РОб приобрело статус юрлица, установлено на разумном уровне (10 лиц), оно вряд ли препятствует созданию и регистрации РОб и поэтому соответствует международным стандартам. В-третьих, получается, что физические лица лишены возможности создавать или участвовать в создании централизованных РОр, т.к. они могут создаваться и регистрироваться только особыми юридическими лицами (минимум тремя местными РОр). Это требование может не соответствовать международным стандартам, т.к. они гарантируют равное содержание права на свободу объединений всем лицам, независимо от их физического или юридического происхождения.

2.5. Цели создания и деятельности

62) В международных стандартах неоднократно подчёркивалось, что «нет демократии без плюрализма» и поэтому «для должного функционирования демократии» также важны как политические, так и неполитические объединения, которые в своей деятельности могут добиваться любых законных целей.⁴¹ В этом смысле можно руководствоваться следующим правилом: если цели и деятельность не запрещено преследовать одному человеку, то их не должно быть запрещено преследовать и группе лиц или объединению.⁴² Любые ограничения целей и деятельности должны соответствовать критериям допустимых ограничений свободы объединений.

63) В законе «О РОб» отмечено, что РОб создаются «в целях совместного исповедания и распространения веры».⁴³ Кроме того, в законе также указаны три признака, которые должны обязательно быть у РОб, и по которым власти делают вывод о наличии у РОб вышеуказанной цели:

«а) вероисповедание;

б) совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;

в) обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.»⁴⁴

64) В дополнение к этому, в законе прямо указано ограничение на создание РОб: «Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых противоречат законодательным актам Приднестровской Молдавской Республики.»⁴⁵ Ещё одно

³⁹ См. выше, закон «О РОб», ч. 3 ст. 8, ч. 1 ст. 9.

⁴⁰ См. выше, закон «О РОб», ч. 4 ст. 8, ч. 2 ст. 9.

⁴¹ *Горзелик и другие против Польши (Gorzelik & Others v. Poland)*, заявление № 44158/98, решение Большой палаты ЕСПЧ от 17 февраля 2004, параграф 92.

⁴² См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 33.

⁴³ См. выше, закон «О РОб», ч. 1 ст. 6.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ См. выше, закон «О РОб», ч. 4 ст. 6.

ограничение содержится в законе «О противодействии экстремистской деятельности», в котором указано, что «запрещаются создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.»⁴⁶ В законе «О противодействии экстремистской деятельности» также содержится понятие «экстремистской деятельности» или «экстремизма»,⁴⁷ которое является довольно объёмным, что ведёт к возможности его широкого толкования, а следовательно, к возможности злоупотреблений.⁴⁸ Например, экстремизмом признаётся «возбуждение... религиозной розни, а также социальной розни и нетерпимости, связанных с насилием или призывами к насилию», пропаганда «исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии,... религиозной, социальной... принадлежности», пропаганда «религиозной, социальной вражды и (или) нетерпимости» и т.д.⁴⁹

65) Не вдаваясь в большие детали относительно антиэкстремистского законодательства и иных запретов, следует отметить, что при решении вопроса о законности целей и деятельности РОБ, властям следует исходить из убедительных и веских причин, а не из «простого подозрения об истинных намерениях основателей объединения».^{50, 51} Международные стандарты не позволяют властям провозглашать незаконной любую цель или деятельность, которая им не нравится.^{52, 53}

⁴⁶ Закон «О противодействии экстремистской деятельности» от 27 июля 2007, N 261-3-IV (САЗ 07-31), ч. 1 ст. 9.

⁴⁷ См. выше, закон «О противодействии экстремистской деятельности», ч. а) ст. 1.

⁴⁸ Подробнее об антиэкстремистском законодательстве и свободе объединений смотри в разделе «Ликвидация».

⁴⁹ См. выше, закон «О противодействии экстремистской деятельности», п. 1) ч. а) ст. 1.

⁵⁰ *Сидиропулос и другие против Греции (Sidiropoulos and Others v. Greece)*, заявление № 57/1997/841/1047, решение ЕСПЧ от 10 июля 1998, параграф 45. В этом деле ЕСПЧ рассмотрел случай, когда власти Греции отказали в регистрации общественному объединению, которое в своих учредительных документах указало, что его целью является сохранение и развитие традиций и культуры македонского меньшинства. Власти Греции посчитали, что настоящей целью этого объединения является подрыв территориальной целостности Греции через оспаривание греческой идентичности Македонии (северо-западной части Греции) и её жителей. ЕСПЧ пришёл к выводу, что власти не предоставили «убедительных... доказательств» в поддержку отказа от регистрации этого ОО, и что представленные свидетельства были не более чем «простыми подозрениями» об истинных намерениях объединения. Если бы в результате деятельности этого объединения выяснилось, что оно действительно преследует незаконные цели, то власти могли бы обратиться в суд с заявлением о его ликвидации. ЕСПЧ решил, что отказ был несоразмерным преследуемым целям и нарушил свободу объединения заявителей, закреплённую в ст. 11 ЕКПЧ.

⁵¹ В некоторых случаях возможно, что документы того или иного объединения могут «скрывать цели и намерения, отличные от провозглашаемых этим объединением.» Чтобы убедиться в том, что организация этого не делает, содержание документов «следует сравнить с действиями и позициями лидеров» этого объединения. Подробнее смотри дело *Партия Рефах (Партия благоденствия) и другие против Турции (Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey)*, заявления № 41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98, решение Большой палаты ЕСПЧ от 13 февраля 2003, параграф 101.

⁵² *Звозсков и другие против Беларуси (Zvozkov et al v Belarus)*, заявление № 1039/2001, решение КПЧ ООН от 17 октября 2006, параграф 7.4. В этом деле КПЧ ООН решил, что власти Беларуси нарушили ст. 22 МПГПП, т.к. власти Беларуси не выдвинули «никаких доводов в отношении того, почему для целей пункта 2 статьи 22 условием регистрации общественных объединений должно быть ограничение сферы их деятельности представлением интересов и защиты прав только их собственных членов».

⁵³ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 35.

2.6. Регистрация (приобретение статуса юридического лица)

66) Смысл свободы объединений состоит в преследовании общих целей группой лиц. Эти цели могут быть достигнуты с помощью действий этих лиц в их личном качестве. Но на практике эти интересы легче достигать, объединяя усилия в рамках юридического лица, обладающего отдельной собственной право- и дееспособностью. В этом смысле ЕСПЧ отметил следующее:

«Возможность образовать юридическое лицо, чтобы действовать коллективно в сфере общих интересов, является одним из наиболее важных аспектов свободы объединений, без чего это право оказалось бы лишённым смысла.»⁵⁴

67) При рассмотрении вопроса о регистрации религиозных объединений ЕСПЧ, в дополнение к вышеизложенному общему правилу, добавил следующее:

«Когда вопрос касается организации религиозного объединения, отказ признать его также представляет вмешательство в право заявителей на свободу вероисповедания в соответствии со Статьей 9 Конвенции... Право верующих на свободу вероисповедания включает в себе ожидание того, что общине будет позволено мирно работать, не испытывая произвольного вмешательства со стороны государства.»⁵⁵

«Более того, поскольку религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, Статья 9 Конвенции должна толковаться в свете Статьи 11 Конвенции, которая гарантирует свободу ассоциативной жизни от необоснованного государственного вмешательства... Действительно, автономное существование религиозных общин важно для плюрализма в демократическом обществе и, таким образом, является вопросом самой сути защиты, предоставляемой Статьей 9 Конвенции.»⁵⁶

68) Для создания объединения со статусом юридического лица может быть необходимо пройти через процесс регистрации.⁵⁷ В изученных стандартах международного права не содержатся разработанные требования к этому процессу в отношении религиозных объединений. Однако, исходя из аналогии права, можно оттолкнуться от требований, применимых для регистрации общественных объединений: информация о процедуре регистрации должна быть доступной, сама процедура должна быть понятной, а формальные требования – предсказуемыми, легко выполнимыми, и не должны предоставлять властям чрезмерно широкие рамки усмотрения по вопросу регистрации объединений.^{58, 59, 60} Трудно

⁵⁴ См. выше, *Горжелик и другие против Польши*, параграф 88.

⁵⁵ *Московское отделение «Армии спасения» против России (Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia)*, заявление № 72881/01, решение ЕСПЧ от 5 октября 2006, параграф 71.

⁵⁶ См. выше, *Церковь Бессарабской митрополии и другие против Молдовы (Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova)*, параграф 118.

⁵⁷ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 46-47.

⁵⁸ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 29.

⁵⁹ *Корецкий и другие против Украины (Koretskyi and Others v Ukraine)*, сообщение № 40269/02, решение ЕСПЧ от 3 апреля 2008, параграф 47.

представить, чтобы к процедуре регистрации РОб применялись противоположные требования.

69) В законе «О РОб» установлена обязательная регистрация местных и централизованных РОр в качестве юридических лиц.⁶¹ Кроме того, все изменения и дополнения «внесённые в уставы религиозных организаций, подлежат государственной регистрации, и вступают в силу для третьих лиц со дня государственной регистрации.»⁶² В ряде случаев РОр может быть отказано в регистрации (подробнее смотри раздел «Отказ в регистрации»). Ниже рассмотрим ключевые элементы, связанные с процедурой регистрации РОр.

70) *Информация о процедуре регистрации* представляется не полностью доступной. С одной стороны, информация о процедуре регистрации содержится в законе «О РОб» (ст. 11 и др.). С другой стороны, в положениях закона «О РОб», связанных с вопросом регистрации РОр, содержатся отсылочные нормы к иным законам, таким как закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», закон «О противодействии экстремистской деятельности» и закон «О государственной пошлине». Наиболее ярким примером сложного доступа к информации является вопрос с уплатой госпошлины для регистрации РОр, который рассмотрен ниже в разделе «Государственная пошлина».

71) Таким образом, нормы, связанные с регистрацией РОр не сосредоточены в одном нормативном акте. В связи с этим заинтересованные лица должны обладать определёнными знаниями в праве, чтобы самостоятельно разобраться во всех нюансах информации о регистрации РОр. Это в особенности касается установления размера госпошлины, подлежащей уплате за регистрацию РОр. Кроме того, хотя в левобережном регионе и публикуются нормативные акты и изменения к ним в «Сборниках актов законодательства» (САЗ), но, похоже, что в регионе нет общедоступной и достоверной электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним.⁶³

72) *Процедура регистрации* описана в ст. 11 закона «О РОб». В частности, в законе:

- отмечено, что вопросы регистрации РОр находятся в ведении органов юстиции;
- перечислены документы, необходимые для регистрации РОр.

73) Далее в законе «О РОб» указано, что орган юстиции рассматривает документы, поданные для регистрации **РОр** и регистрационного учёта **представительства иностранной РОр**,⁶⁴ в

⁶⁰ См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 52.

⁶¹ См. выше, закон «О РОб», ч. 1 ст. 8.

⁶² См. выше, закон «О РОб», ч. 8 ст. 11.

⁶³ При подготовке настоящего исследования возникла проблема доступа к действующим нормативным актам, изменениям и дополнениям к ним. Например, существующие официальные законодательные базы данных органов власти содержали тексты законов, утративших силу, и не содержали текстов действующих законов, также они содержали не все изменения и дополнения к законам.

⁶⁴ Следует отметить, что в законе «О РОб» для представительств используется как термин «регистрационный учёт» (ст. 13), так и термин «регистрация» (ст. 14). Несмотря на эту непоследовательность в законодательстве, в исследовании используется термин «регистрационный учёт» исходя из того, что представительства не являются юридическими лицами, а также потому, что термин «регистрационный учёт» используется для представительств в ст. 20 закона «О госрегистрации юрлиц».

течение одного месяца со дня их подачи.⁶⁵ Орган юстиции принимает одно из следующих решений:

- 1) о регистрации РОр⁶⁶ и представительства⁶⁷ (при этом в законе чётко не указаны сроки выдачи документа, подтверждающего регистрацию, хотя в законе и указаны сроки взаимодействия между различными органами власти на различных этапах регистрации);
- 2) о продлении срока «рассмотрения документов до шести месяцев для проведения государственной религиоведческой экспертизы» в целях регистрации РОр,⁶⁸ а для регистрационного учёта представительства «вправе запросить дополнительные сведения» и в этом случае может продлить срок рассмотрения документов до шести месяцев;⁶⁹
- 3) в отношении РОр может «оставить заявление без рассмотрения с письменным уведомлением об этом заявителя (заявителей)» «в случае несоблюдения заявителем (заявителями) требований, предусмотренных пунктами 2 – 4» статьи 11 закона «О РОб», в которых перечислены документы, которые необходимо подать в орган юстиции для регистрации местных и централизованных РОр;⁷⁰
- 4) об отказе в регистрации РОр о чём «в письменной форме сообщается заявителю (заявителям) с указанием оснований отказа» (из текста закона недостаточно понятно, в какие сроки заявителям сообщают об отказе в регистрации РОр),⁷¹ а также отказать в регистрационном учёте представительства⁷² (эти вопросы анализируются в разделе «Отказ в регистрации»).

74) Таким образом, *процедура регистрации*, как она описана в ст. 11 закона «О РОб», представляется понятной. Однако сроки выдачи документа, подтверждающего регистрацию РОр (а также регистрационный учёт представительства), и сообщения об отказе в регистрации не являются очевидными, что вносит элемент неопределённости. Соответственно, процедуру регистрации в части сроков нельзя назвать предсказуемой. Кроме того, в законе «О госрегистрации юрлиц» установлено, что «регистрация юридических лиц осуществляется в срок не позднее 10 (десяти) рабочих дней со дня предоставления документов в регистрирующий орган».⁷³ В то же время, документы для регистрации РОр рассматриваются в течение одного месяца, т.е. в три раза больше. Таким образом, может быть поднят вопрос о том, чем вызвана необходимость установить более длительный срок для регистрации РОр? Этот фактор может применяться в международных стандартах для рассмотрения вопроса о чрезмерной задержке в принятии решений, и соответственно, может вести к признанию нарушения свободы объединений.⁷⁴

75) Что касается *формальных требований*, предъявляемых к регистрации, то их можно условно свести к двум этапам: к созданию религиозной группы, а затем последующим подготовке и представлению в орган юстиции документов, необходимых для преобразования религиозной группы в зарегистрированную местную РОр.

⁶⁵ См. выше, закон «О РОб», ч. 5 ст. 11, ч. 6 ст. 14.

⁶⁶ См. выше, закон «О РОб», ч. 5 и 7 ст. 11.

⁶⁷ См. выше, закон «О РОб», ч. 6 и 7 ст. 14.

⁶⁸ См. выше, закон «О РОб», ч. 5 ст. 11.

⁶⁹ См. выше, закон «О РОб», ч. 5 и 6 ст. 14.

⁷⁰ См. выше, закон «О РОб», ч. 6 ст. 11.

⁷¹ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 12.

⁷² См. выше, закон «О РОб», ч. 9 ст. 14.

⁷³ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 17.

⁷⁴ См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 51.

-
- 76) В законе не указано никаких формальных требований для создания **религиозной группы** за исключением того, что её должны создать граждане левобережного региона.⁷⁵ Религиозная группа осуществляет свою деятельность без госрегистрации. Однако, если её участники образовали религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, то они должны уведомить о её создании и начале деятельности исполнительные органы государственной власти города или района.⁷⁶ Впоследствии на основании этого уведомления власти выдают документ, подтверждающий существование религиозной группы на конкретной территории,⁷⁷ что является необходимым условием для преобразования незарегистрированной религиозной группы в зарегистрированную РОр.
- 77) Кроме того, другим необходимым условием для такого преобразования является существование этой религиозной группы на конкретной территории более 10 лет, что также указывают власти в выдаваемом документе. Таким образом, власти ввели десятилетний запрет на преобразование религиозной группы в религиозную организацию.
- 78) Во-первых, непонятна цель, которую преследуют власти, вводя такое 10-летнее ограничение на преобразование религиозной группы в РОр. Также непонятно, почему был установлен срок именно в 10 лет. Можно сделать вывод о том, что это ограничение не соответствует трёхступенчатому тесту, т.к. это ограничение не служит достижению какой-либо допустимой цели.
- 79) Во-вторых, нет никакой «острой социальной необходимости» в таком ограничении. В прежнем законе «О свободе совести и религиозных организациях» от 1995 года,⁷⁸ который действовал вплоть до начала 2009 года, не было никаких ограничений по времени регистрации различных религиозных организаций.⁷⁹ В связи с этим возникает вопрос о том, почему ранее было возможным зарегистрировать РОр без 10-летнего срока ожидания, а теперь это необходимо? Насколько известно, в левобережном регионе в последние годы не произошло никаких существенных общественных изменений, которые бы повлекли за собой «острую социальную необходимость» ввести такое ограничение, начиная с 2009 года. Это обстоятельство говорит о значительном ухудшении в возможности пользоваться свободой вероисповедания в левобережном регионе.
- 80) В-третьих, в соответствии с законом «О РОб» религиозные группы не могут осуществлять ту же деятельность, что и зарегистрированные РОр. Например, религиозные группы не могут создавать свои образовательные учреждения,⁸⁰ производить, приобретать и распространять религиозную литературу и иные предметы религиозного назначения⁸¹ и т.д. Вся эта деятельность является частью права исповедовать свои убеждения.⁸² Получается, что в

⁷⁵ См. выше, закон «О РОб», ст. 7.

⁷⁶ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 7.

⁷⁷ См. выше, закон «О РОб», п. д) ч. 2 ст.11.

⁷⁸ Закон «О свободе совести и религиозных организациях» от 23 августа 1995, утратил силу в связи с принятием закона «О РОб» от 19 февраля 2009.

⁷⁹ Там же, смотри, например, ст. 14 «Особенности государственной регистрации религиозных организаций, создаваемых путём учреждения».

⁸⁰ См. выше, закон «О РОб», ч. 3 ст. 5.

⁸¹ См. выше, закон «О РОб», ч. 1 ст. 19.

⁸² См. Выше, *Малаховский против Беларуси*, параграф 7.2.

данном случае право исповедовать свои религиозные убеждения ограничено требованием, неразрывно связанным с регистрацией религиозной организации.⁸³ Однако РОр невозможно зарегистрировать в течение 10 лет после создания религиозной группы, что ведёт к невозможности осуществлять вышеперечисленные действия. Поэтому запрет на регистрацию РОр в течение 10 летнее с момента создания религиозной организации равносителен ограничению права исповедовать свои религию, это ограничение является несоразмерным,⁸⁴ и потому нарушает ч. 1 ст. 18 МПГПП и ч. 1 ст. 9 ЕКПЧ.

81) Далее, на втором этапе, для регистрации **местной РОр** в орган юстиции необходимо подать следующие документы, подготовленные на одном из государственных языков:⁸⁵

- а) заявление о регистрации;
- б) список учредителей, создающих религиозную организацию, с указанием гражданства, места жительства, даты рождения, а также сведений о соответствии учредителей требованиям пунктов 1, 3 статьи 8 настоящего Закона;
- в) устав религиозной организации;⁸⁶
- г) протокол учредительного собрания;
- д) документ, подтверждающий существование религиозной группы на данной территории на протяжении не менее 10 (десяти) лет, выданный исполнительным органом государственной власти города и района, или подтверждающий ее вхождение в централизованную религиозную организацию, выданный ее руководящим органом;
- е) сведения об основах вероучения и соответствующей ему практике, в том числе об истории возникновения религии, исповедуемой участниками религиозной организации, об истории возникновения данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию, об особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, ограничениях для членов и служащих организации в отношении их гражданских прав и обязанностей;
- ж) сведения об адресе (месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа создаваемой религиозной организации, по которому осуществляется связь с религиозной организацией;
- з) документ об уплате государственной пошлины.»⁸⁷

82) Таким образом, список документов, требующихся для регистрации РОр, является исчерпывающим (закрытым), что соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости. Также представляется, что требование представить именно эти документы не является чрезмерным. Естественно, что лицам, желающим зарегистрировать РОр, придётся приложить определённые усилия для того, чтобы подготовить все необходимые для этого документы. Однако эти требования являются выполнимыми, и они вряд ли создают препятствия на пути регистрации РОр, за исключением документа об уплате госпошлины из-за ряда проблем, описанных ниже в разделе «Государственная пошлина».

⁸³ Там же, параграф 7.4.

⁸⁴ Там же, параграф 7.6.

⁸⁵ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 2 ст. 11. В Конституции не указаны государственные языки, однако в ст. 12 перечислены три официальных языка: «Статус официального языка на равных началах придается молдавскому, русскому и украинскому языкам.»

⁸⁶ В ст. 10 закона «О РОб» указаны детальные требования к содержанию устава РОр.

⁸⁷ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 11.

-
- 83) В дополнение к общему порядку регистрации местных РОр в законе установлены дополнительные или иные формальные требования для регистрации:
1. местных РОр с вышестоящим руководящим органом (центром), находящимся за пределами левобережного региона (ч. 3 ст. 11);
 2. централизованных РОр (ч. 4 ст. 11);
 3. филиалов и представительств РОр и иностранных РОр (ст. 13 и 14).

84) Что касается требований для регистрации **местных РОр с центром, находящимся за пределами левобережного региона**, то они полностью сходны с требованиями, предъявляемыми для регистрации местных РОр, за исключением одного дополнительного требования: к вышеперечисленным документам дополнительно представляется «копия устава, копия свидетельства о регистрации или иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность иностранной религиозной организации, совместно с переводом на один из официальных языков Приднестровской Молдавской Республики, заверенные в установленном порядке».⁸⁸ Фраза «иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность иностранной религиозной организации» говорит о том, что список необходимых документов является открытым. С одной стороны, это не соответствует критериям предсказуемости и определённости и потенциально не соответствует международным стандартам. С другой стороны, если установить исчерпывающий список документов, которые нужно представить для подтверждения правосубъектности иностранных РОр, то такие РОр могут столкнуться с невозможностью выполнения этих требований. Это, например, может быть связано с тем, что в других юрисдикциях для подтверждения правосубъектности могут выдаваться иные документы, чем те, которые могли бы требоваться по закону «О РОр» для регистрации местных РОр с центром, находящимся за пределами левобережного региона. Соответственно, формулировка с открытым перечнем документов для подтверждения правосубъектности может быть признана обоснованной и допустимой. Однако в этом случае у органа регистрации появляются элементы дискреционных полномочий и многое будет зависеть от того, как эти положения будут реализовываться на практике.

85) Для регистрации **централизованных РОр** предъявляются формальные требования, достаточно сходные с требованиями, предъявляемыми для регистрации местных РОр, за исключением нескольких деталей. Во-первых, централизованные РОр могут создаваться и регистрироваться только уже зарегистрированными местными РОр (не менее чем тремя) одного вероисповедания. Поэтому для регистрации вместо данных и копий паспортов физических лиц необходимо представить копии уставов и документов о регистрации местных РОр, которые выступают в качестве учредителей централизованной РОр.⁸⁹ Во-вторых, необходимо представить «соответствующее решение правомочного органа» каждого из учредителей,⁹⁰ т.е. решение руководящих органов местных РОр о создании централизованной РОр. В-третьих, также должны быть дополнительно представлены «уставы не менее чем 3 (трех) местных религиозных организаций, входящих в ее структуру, и сведения об иных входящих в указанную структуру религиозных организациях».⁹¹ Это требование частично дублирует требование представить уставы местных РОр, которые выступают в качестве учредителей, т.к. учредители, естественно, входят в структуру

⁸⁸ См. выше, закон «О РОб», ч. 3 ст. 11.

⁸⁹ См. выше, закон «О РОб», п. б) и д) ч. 4 ст. 11.

⁹⁰ См. выше, закон «О РОб», п. е) ч. 4 ст. 11.

⁹¹ См. выше, закон «О РОб», п. 2 ч. 4 ст. 11.

создаваемой централизованной РОр. Если же говорить о первых двух требованиях, то их также можно признать обоснованными, т.к. они необходимы для установления правовых фактов в целях регистрации юридического лица.

86) Закон «О РОб» предусматривает особую форму регистрации для **филиалов** и **представительств РОр**⁹² – регистрационный учёт.⁹³ В самом законе «О РОб» не указано никаких формальных требований для регистрационного учёта филиалов и представительств РОр. Однако, в ст. 13 закона «О РОб» содержится отсылочная норма к закону «О госрегистрации юрлиц», в соответствии с которым для регистрационного учёта филиалов и представительств РОр в орган юстиции необходимо подать:

- 1) заявление по установленной форме;
- 2) решение о создании филиала и (или) представительства РОр;
- 3) документы, удостоверяющие в соответствии с законом «О госрегистрации юрлиц» полномочия заявителей (оригиналы либо их нотариально заверенные копии);
- 4) документ об уплате государственной пошлины.⁹⁴

87) Список этих формальных требований является исчерпывающим (закрытым), они соответствуют критериям предсказуемости и определенности. Эти требования также являются выполнимыми, и они не создают препятствий на пути регистрации филиалов и представительств РОр, за исключением документа об уплате госпошлины из-за ряда проблем, описанных ниже в разделе «Государственная пошлина».

88) Закон «О РОб» предусматривает возможность регистрации **представительств иностранных РОр**. Для этого в орган юстиции необходимо представить:

«а) заявление об открытии представительства, подписанное уполномоченным лицом (лицами) иностранной религиозной организации, в котором указываются сведения об этой религиозной организации, цель и основные формы предполагаемой деятельности, местонахождение (адрес) представительства;

б) решение правомочного органа иностранной религиозной организации (организаций) о намерении открыть свое представительство в Приднестровской Молдавской Республике;

в) копия свидетельства о регистрации или иные официальные документы и акты, подтверждающие правосубъектность иностранной религиозной организации, с приложенным переводом их на один из официальных языков Приднестровской Молдавской Республики, заверенным в установленном порядке.»⁹⁵

⁹² Может возникнуть вопрос о том, в чём состоит разница между филиалом и представительством. В законе «О РОб» об этом ничего не сказано и также не содержится никаких отсылочных норм. Однако лицо, обладающее знаниями в сфере права, может найти ответ в ст. 57 Гражданского кодекса. В соответствии с положениями этой статьи филиалы и представительства, во-первых, не являются юридическими лицами, и, во-вторых, у них различный уровень полномочий: представительства только представляет интересы юридического лица и осуществляет их защиту (это также отмечено в ч. 2 ст. 14 закона «О РОб»), а филиалы осуществляют все функции юридического лица или их часть, в том числе функции представительства.

⁹³ См. выше, закон «О РОб», ст. 13.

⁹⁴ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 46.

⁹⁵ См. выше, закон «О РОб», ч. 4 ст. 14.

-
- 89) Хотя в этом списке не перечислен документ об уплате госпошлины, его наверняка необходимо представить, т.к. это требуется для регистрационного учёта представительств в соответствии с законом «О госрегистрации юрлиц».⁹⁶
- 90) Перечисленные формальные требования являются разумными и обоснованными. Также к ним применимы комментарии, сделанные выше для регистрации местных РОр с центром, находящимся за пределами левобережного региона, в части представления дополнительных документов, подтверждающих правосубъектность иностранной РОр.
- 91) Однако, кроме перечисленных требований для регистрации представительства иностранной РОр орган юстиции «вправе запросить дополнительные сведения, а также произвести проверку достоверности содержащейся в представленных документах информации» при этом продлить срок рассмотрения документов до шести месяцев.⁹⁷ При этом в законе даже не уточняется круг вопросов, по которым могут быть запрошены эти дополнительные сведения и для этого не предусмотрено никаких разумных оснований. Это очевидно говорит о том, что для регистрации представительств иностранных РОр властям предоставлены чрезмерно широкие дискреционные полномочия в виде запроса «дополнительных сведений». Таким образом, список таких «дополнительных сведений» для регистрационного учёта представительства иностранной РОр является безосновательно неисчерпывающим (открытым), что не соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости.
- 92) В законе «О РОб» не содержится никаких формальных требований для регистрации **филиалов иностранных РОр**, а также не содержится никаких отсылочных норм к другим нормативным актам, которые могли бы регулировать порядок их регистрации. Таким образом, вопрос регистрации филиалов иностранных РОр, по-видимому, не урегулирован законодательством, и, потому, фактически невозможен. Вместе с тем, у иного вида объединений – общественных объединений – есть возможность регистрации филиала иностранного общественного объединения.⁹⁸ Такое положение вещей вызывает вопрос о том, чем вызвана необходимость ограничить иностранные РОр в возможности регистрации их филиалов, в то время как у иностранных общественных объединений в сходной ситуации такая возможность есть?

2.7. Государственная пошлина

- 93) Международные стандарты допускают взимать какие-либо сборы за регистрацию объединений. При этом размер таких сборов должен быть разумным, сумма сборов не должна устанавливаться на уровне, который является препятствием для подачи заявки на регистрацию объединения.⁹⁹ Оплата сбора связана с вопросами регистрации, поэтому вопросы, связанные со сборами, должны соответствовать критериям, предъявляемым к регистрации: *информация о процедуре регистрации* должна быть доступной, сама *процедура* – понятной, а *формальные требования* – предсказуемыми, легко выполнимыми,

⁹⁶ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 46.

⁹⁷ См. выше, закон «О РОб», ч. 5 и 6 ст. 14.

⁹⁸ См. выше, закон «Об ОО», ст. 25.

⁹⁹ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 33.

и не должны предоставлять властям чрезмерно широкие рамки усмотрения по вопросу регистрации объединений.^{100, 101, 102}

94) В левобережном регионе подобные сборы взимаются в виде государственной пошлины. В ч. 9 ст. 11 закона «О РОБ» указано, что такая пошлина взимается за «государственную регистрацию религиозной организации, изменений, вносимых в ее устав», а также за регистрационный учёт филиалов и представительств РОр.^{103, 104} В дополнение к этому, в законе «О госрегистрации юрлиц» указано, что пошлина должна также уплачиваться за регистрацию «юридического лица в связи с его ликвидацией по решению» самого юрлица,¹⁰⁵ а также за исключение из государственного реестра юрлиц сведений о нахождении юрлица в процессе ликвидации.¹⁰⁶ Таким образом, формальное требование об уплате пошлины является предсказуемым для различных действий, связанных с регистрацией РОр.

95) Что касается доступности информации о госпошлине, то хотя требование её уплаты и содержится в законе «О РОБ», но её размер в этом документе не указан. В ч. 9 ст. 11 закона «О РОБ» содержится отсылочная норма о том, что государственная пошлина взимается «в порядке и в размерах, которые предусмотрены законом Приднестровской Молдавской Республики о государственной пошлине». В самом законе «О государственной пошлине» отмечено, что для юрлиц государственная пошлина взимается за следующие действия в следующих размерах:

- 1) - 40 ;
- 2) 20 ; -
- 3) - 10 ;
- 4) , -
- 5) 15 ; - 15 .¹⁰⁷

96) Хотя аббревиатура «РУ МЗП» не является общеизвестной, в законе не приводится объяснения тому, что такое «РУ МЗП». Также в законе не указано, каков размер 1 РУ МЗП в какой-либо валюте, чтобы было возможным вычислить размер пошлины за регистрацию РОр. Более того, в этом законе не содержится никаких отсылочных норм к иным нормативным актам, посвящённым «РУ МЗП». В связи с этим вполне очевидно, что человек, не обладающий специальными знаниями в области права или финансов, скорее всего, не сможет самостоятельно определить размер пошлины, подлежащей уплате за регистрацию РОр и иные регистрационные действия. Соответственно, информация об уплате госпошлины не является доступной. Также в изученных законах не указано, как уплачивается

¹⁰⁰ Там же, пункт 29.

¹⁰¹ См. выше, *Корецкий и другие против Украины*, параграф 47.

¹⁰² См. выше, Экспертный совет СЕ по праву в сфере общественных организаций, параграф 52.

¹⁰³ См. выше, закон «О РОБ», ст. 13.

¹⁰⁴ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», п. г) ч. 1 ст. 46.

¹⁰⁵ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 1 ст. 43.

¹⁰⁶ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 4 ст. 44.

¹⁰⁷ Закон «О государственной пошлине» от 30 сентября 2000 (в редакции на 10 декабря 2010), N 345-ЗИД (СЗМР 00-3), п. а)-д) ч. 1 ст. 5-1.

госпошлина: в органе юстиции, через банк или иным способом. Т.е. непонятна процедура уплаты пошлины. Таким образом, законодательство, связанное с госпошлиной, не соответствует, как минимум, двум критериям, предъявляемым к регистрации (информация о пошлине недоступна и процедура её уплаты непонятна), и потому вряд ли соответствует международным стандартам.¹⁰⁸

- 97) Знания в сфере права, которыми обладает автор исследования, позволили ему выяснить, что аббревиатура «РУ МЗП» используется для фразы «расчётный уровень минимальной заработной платы»,¹⁰⁹ а сам РУ МЗП устанавливается каждый год в ежегодных законах о бюджете. В ст. 59 закона «О республиканском бюджете на 2011 год» установлены разные размеры РУ МЗП для различных целей, и похоже, что размер 1 РУ МЗП для уплаты госпошлины за регистрацию юридических лиц установлен в размере 9,25 рубля.¹¹⁰ Соответственно, размер госпошлины, например, для регистрации РОр составляет $9,25 \times 40 = 370$ рублей, что практически равняется 25 евро или 36 долларам США.¹¹¹ Для сравнения, средняя зарплата в июле 2011 составила 2799 рублей (около 188 евро или 269 доллара США), а средний прожиточный минимум – 1126,60 рублей (около 76 евро или 108 долларов США).¹¹² Учитывая эти расчёты можно прийти к выводу о том, что размер госпошлины для регистрации РОр является существенным для левобережного региона. Однако размер госпошлины не должен быть обременительным, если распределить её на всех учредителей, а их должно быть не менее десяти физических лиц для регистрации местной РОр.
- 98) Вместе с тем, исходя из ст. 5-1 закона «О государственной пошлине» становится понятным, что госпошлина за регистрационные действия установлена в одинаковом размере для всех юридических лиц, т.е. и для коммерческих предприятий, и для РОр. Таким образом, при установлении размеров пошлины не была проведена дифференциация, чтобы учесть то, что РОр, по сути, являются неприбыльными организациями. В то же время такая дифференциация была проведена для индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, которые извлекают прибыль из своей деятельности, но платят пошлину за регистрацию в размере лишь 10 РУ МЗП,¹¹³ т.е. в четыре раза меньше, чем для РОр.
- 99) Обобщив вышеприведённые данные можно сделать вывод о том, что вопросы, связанные с госпошлиной, потенциально не соответствуют международным стандартам, прежде всего, из-за недоступности информации о госпошлине и непонятности процедуры её уплаты.

¹⁰⁸ Скорее всего, заинтересованным лицам сообщают в органах юстиции размер госпошлины, подлежащий уплате, а также способ уплаты. Однако закон должен быть сформулирован понятно и доступно, чтобы любое лицо с достаточной лёгкостью могло самостоятельно найти в законодательстве ответы на эти вопросы.

¹⁰⁹ Закон «О республиканском бюджете на 2011 год» от 8 декабря 2010, N 242-3-IV (САЗ 10-49), ст. 18.

¹¹⁰ Там же, п. д) ч. 2 ст. 59.

¹¹¹ Приднестровский республиканский банк: Средневзвешенные курсы валют в 2011 году, ежемесячно: в июне 2011 года 1 евро = 14,8631, 1 доллар США = 10,3871, <<http://www.cbpmr.net/resource/svcmonthoctober2011.pdf>>.

¹¹² «А цены растут и растут...», газета «Профсоюзные вести» от 20 августа 2011, <<http://profvesti.org/2011/08/20/6349/>>.

¹¹³ См. выше, закон «О государственной пошлине», п. ж) и и) ч. 1 ст. 5-1.

2.8. Отказ в регистрации

- 100) Отказ в регистрации, результатом которого является отказ в приобретении статуса юридического лица, является вмешательством в свободу объединений и её ограничением. Как уже описывалось выше, ограничение может быть признано допустимым только если оно соответствует критериям трёхступенчатого теста, содержащегося в ст. 18 МПГПП и ст. 9 ЕКПЧ. Также в соответствии с международными стандартами отказ в регистрации должен быть оформлен в письменном виде и должен включать изложение причин отказа.¹¹⁴
- 101) В соответствии с положениями закона «О РОб» орган юстиции рассматривает документы в течение одного месяца со дня их подачи и может отказать в регистрации РОр, о чём «в письменной форме сообщается заявителю (заявителям) с указанием оснований отказа».¹¹⁵ В регистрационном учёте представительства иностранной РОр также может быть отказано в письменном виде, при этом в закон «О РОб» не содержится требования мотивированности отказа.¹¹⁶ В этом смысле описанная процедура отказа в регистрации РОр соответствует международным стандартам, т.к. в законодательстве содержатся требования письменности и мотивированности. Однако процедура отказа в регистрационном учёте представительства иностранной РОр не соответствует международным стандартам, т.к. она не содержит требования мотивированности отказа. Кроме того, процедура отказа в регистрационном учёте филиала иностранной РОр вообще не прописана ни в законе «О РОб», ни в законе «О госрегистрации юрлиц».
- 102) Отказ в регистрации не является препятствием для повторной подачи документов с целью регистрации РОр, которое рассматривается в общем порядке.¹¹⁷ Представляется, что эти нормы также соответствуют международным стандартам, т.к. автоматический и произвольный отказ в рассмотрении документов о регистрации РОр, пусть и повторного предоставленных, вёл бы к фактической невозможности создания юридического лица, и потому сам по себе являлся бы явным и необоснованным вмешательством в свободу объединений и её ограничением.
- 103) Однако главный вопрос состоит в том, насколько соответствуют допустимым ограничениям свободы вероисповедания и свободы объединений причины, по которым РОр может быть отказано в регистрации, и соответственно, в приобретении статуса юридического лица.
- 104) В ч. 1 ст. 12 закона «О РОб» содержится отсылочная норма о том, что отказ в регистрации РОр, а также в регистрационном учёте филиалов и представительств РОр, допускается в случаях, предусмотренных законом «О госрегистрации юрлиц»,¹¹⁸ с учётом особенностей, содержащихся в ч.1 ст. 12 закона «О РОб» (по сути, эти особенности являются дополнительными основаниями отказа). Также, и довольно неожиданно, в ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011» можно найти положения, которые также связаны с рассматриваемым вопросом. Остановимся на наиболее проблемных моментах, связанных с ограничениями, содержащимися в перечисленных статьях.

¹¹⁴ См. выше, Совет Европы, Рекомендация Комитета министров CM/Rec(2007)14, пункт 38.

¹¹⁵ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 12.

¹¹⁶ См. выше, закон «О РОб», ч. 9 ст. 14.

¹¹⁷ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 12.

¹¹⁸ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ст. 62.

-
- 105) Что касается ч. 1 ст. 12 закона «О РОБ», то необходимо отметить следующее. Во-первых, в соответствии с п. а) может быть отказано в регистрации РОр, регистрационном учёте филиалов и представительств, если «цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Приднестровской Молдавской Республики и законодательным актам Приднестровской Молдавской Республики». Вопрос о целях и деятельности был более детально рассмотрен в разделе «Цели создания и деятельность» и потому выводы, сделанные там, применимы также и здесь.
- 106) Во-вторых, в соответствии с п. б) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, если «создаваемая организация не признана в качестве религиозной». К такому выводу орган юстиции может придти на основании экспертного заключения, предоставленного Экспертным советом при Администрации Президента левобережного региона, подготовленного по итогам проведения государственной религиоведческой экспертизы.¹¹⁹ То, что орган юстиции формирует своё решение об отказе в регистрации РОр на основании заключения профильного экспертного органа, является положительным моментом. Проблема может заключаться в следующих обстоятельствах: являются ли члены Экспертного совета квалифицированными специалистами, которые могут подготовить подобное экспертное заключение, и насколько они независимы в своей деятельности от органов власти? Однако, эти вопросы выходят за рамки настоящего исследования. В целом же, это основание отказа является приемлемым, т.к. организация должна являться религиозной, чтобы пользоваться свободой вероисповедания.
- 107) В-третьих, в соответствии с п. в) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, регистрационном учёте филиалов и представительств, если «устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики или содержащиеся в них сведения недостоверны». В данном случае не уточняется, что имеется в виду под этими противоречиями: противоречие устава и иных документов материально-правовым аспектам требований, установленным в законодательстве, либо имеется в виду также текстовое несоответствие устава и иных документов организации другим законодательным актам. Поэтому это требование закона «О РОБ» не является чётким (предсказуемым) с точки зрения восприятия заявителями, а также может дать властям возможность принятия произвольных решений об отказе в регистрации. В такой ситуации даже обращение заявителей в суд не сможет предотвратить произвольного отказа в регистрации РОр, филиала и представительства.¹²⁰ Таким образом, слишком многое зависит от того, как это положение толкуется и применяется на практике и потому это положение потенциально не соответствует международным стандартам.
- 108) В-четвёртых, в соответствии с п. г) и д) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, регистрационном учёте филиалов и представительств, если «в государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием», и если «решение о создании религиозной организации принято лицами, не обладающими на то соответствующими полномочиями». Эти ограничения можно признать соответствующим международным стандартам, т.к. они могут быть необходимы в демократическом обществе, например, в целях охраны общественного порядка.

¹¹⁹ Указ Президента «Об утверждении положения о порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы» от 30 марта 2009, N 207 (САЗ 09-14).

¹²⁰ См. выше, *Корецкий и другие против Украины*, параграф 48.

109) В дополнение к этому, обращают на себя внимание ограничения по кругу лиц на регистрацию РОр, установленные в законе «О госрегистрации юрлиц». Так, в соответствии с п. д) и е) ч. 1 ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц» отказ в регистрации допускается в случаях регистрации юрлица, учредителем которого является:

- «юридическое лицо, имеющее задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами в размерах, превышающих 5000 (пять тысяч) РУ МЗП»;
- «физическое лицо, являющееся учредителем иного юридического лица, имеющего задолженности перед бюджетом и внебюджетными фондами в размерах, превышающих 5000 (пять тысяч) РУ МЗП»;
- «индивидуальный предприниматель,¹²¹ в отношении которого возбуждено производство о признании его несостоятельным (банкротом)».

110) Таким образом, установлены **ограничения на возможность** физического или юридического лица **быть учредителем РОр в зависимости от выполнения своих финансовых обязательств** (в случае наличия задолженностей перед бюджетом и внебюджетными фондами) **или финансового положения в целом** (в случае процедуры банкротства). Во-первых, международные стандарты гарантируют свободу вероисповедания всем физическим лицам и РОр, а также свободу объединений всем физическим и юридическим лицам без какой-либо дискриминации, а любые ограничения должны соответствовать критериям допустимых ограничений свободы вероисповедания и свободы объединений (трёхступенчатому тесту), рассмотренным в разделе «Краткая характеристика международных стандартов». Соответственно, власти должны будут показать, почему ограничение свободы вероисповедания и свободы объединений именно этих лиц необходимо в демократическом обществе, и как это будет способствовать достижению одной из допустимых целей, перечисленных., в первую очередь, в ст. 18 МПГПП или ст. 9 ЕКПЧ. Но уже сейчас очевидно, что установленные ограничения являются несоразмерными преследуемой цели. Так, эти ограничения могли быть установлены в интересах общественного порядка в виде соблюдения налогового законодательства и сбора налогов. Однако эту цель можно эффективно достичь иными средствами, которые вообще не ограничивают свободу вероисповедания и свободу объединений: наложением штрафов, применением иных финансовых санкций или обращением в суд для взыскания задолженностей.

111) Во-вторых, эти положения ограничивают возможность стать учредителем всех видов юридических лиц и не учитывают цели и специфику работы РОр. Можно предположить, что эти ограничения являются необходимыми, чтобы лица не могли продолжить преследовать цель извлечения прибыли в рамках нового юрлица – коммерческого предприятия, и одновременно, не выплачивать задолженности, имеющиеся у прежнего юрлица. Однако РОр, по сути, являются неприбыльными организациями, и они не преследуют коммерческие цели. Таким образом, при установлении этих ограничений не была проведена дифференциация между коммерческими предприятиями и РОр, чтобы учесть некоммерческий характер целей и деятельности РОр.

¹²¹ В соответствии с ч а) ст. 3 закона «О госрегистрации юрлиц» индивидуальные предприниматели - это физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, т.е. они действуют как физические лица. Соответственно, в целях прав человека тот факт, что они занимаются предпринимательской деятельностью, никак не должен умалять их прав человека, как и любого иного физического лица. Кроме прочих аргументов, приведённых далее в тексте, ограничение их в возможности быть учредителями некоммерческих объединений лишь на основании того, что они могут быть признаны финансово несостоятельными, поднимает вопрос о дискриминации в отношении них по признаку их финансового положения или состояния.

112) В-третьих, эти ограничения противоречат международным стандартам в связи с ещё более фундаментальной причиной. Так, в ст. 47 Конституции¹²² установлено следующее: «Осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином и человеком своих обязанностей перед обществом и государством». Далее в ст. 52 Конституции уточняется, что одной из обязанностей каждого является обязанность «платить налоги и местные сборы, установленные законом». Таким образом, нормы Конституции и далее нормы закона «О госрегистрации юрлиц» ставят возможность пользования правами человека в зависимость от выполнения лицами своих обязательств, в данном случае – финансовых, невыполнение которых влечёт за собой ограничение в правах человека, в данном случае – ограничение в свободе вероисповедания и свободе объединений. Однако ни в теории прав человека, ни в международных стандартах осуществление лицами своих прав человека не находится в зависимости от выполнения этими лицами своих обязательств. Поэтому, как вышеупомянутые нормы ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц», так и ст. 47 Конституции не соответствуют международным стандартам.

113) Ещё одно ограничение, связанное с регистрацией юридических лиц, а следовательно, и с регистрацией РОр, содержится в ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год». В соответствии с этой статьёй налоговая служба «не присваивает фискальный код вновь образованному юридическому лицу», в случае если:

- « () () , () , 25 (-)»;
- « () , 25 .»

114) Получается, что регистрация юридического лица происходит, но фискальный код этому лицу не присваивается в связи с финансовыми задолженностями, имеющими отношение к их учредителям (участникам) или к созданным ими юрлицам. Как известно, фискальный код является одним из атрибутов юридического лица, необходимым, например, для открытия банковского счёта, осуществления платежей, оформления документов и т.д. Поэтому наличие фискального кода является необходимым условием для нормального функционирования любого юридического лица. В свою очередь, отсутствие фискального кода хотя и не ведёт к отказу в регистрации юридического лица, но ведёт к фактической невозможности осуществления нормальной работы созданного юридического лица, что делает использование статуса юридического лица неэффективным, а в нашем случае свободу вероисповедания и свободу объединений – «теоретическими и иллюзорными».¹²³

115) В связи с этим, положения ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год» снова ставят возможность пользования правами человека в зависимость от выполнения лицами своих финансовых обязательств. Это не соответствует международным стандартам и для

¹²² См. выше, Конституция Приднестровской Молдавской Республики.

¹²³ Известный подход ЕСПЧ к осуществлению прав человека, закреплённых в ЕКПЧ, гласит: «Конвенция призвана гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а их практическое и эффективное осуществление.» Смотри, например, решение ЕСПЧ по делу *Артико против Италии* (*Artico v. Italy*) от 13 мая 1980, заявление № 6694/74, параграф 33.

этой ситуации применимы выводы, указанные двумя параграфами выше для ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц» и ст. 47 Конституции.

2.9. Перерегистрация

- 116) Защита стандартов в сфере свободы объединений распространяется на весь период деятельности объединений.¹²⁴ Соответственно, вопросы перерегистрации объединений входят в эту сферу, также как и вопросы регистрации. Если регистрация связана с приобретением статуса юрлица, то перерегистрация связана с вопросом сохранения этого статуса и возможности продолжить осуществление нормальной деятельности. В связи с этим, к перерегистрации должны применяться те же стандарты, что и рассмотренные выше стандарты по регистрации объединений.
- 117) Закон «О РОБ» предусматривает необходимость фактической процедуры перерегистрации в нескольких случаях:
- 1) для внесения изменений в устав РОр (ч. 8 ст. 11);
 - 2) для реорганизации РОр (ст. 15);
 - 3) для приведения уставов в соответствие с новыми положениями закона «О РОБ» (ч. 2 ст. 29).
- 118) В соответствии с законом «О РОБ» внесение изменений в устав РОр¹²⁵ происходит в том же порядке и в те же сроки, как и регистрация РОр, т.е. в соответствии с положениями ст. 11 закона «О РОБ». Реорганизация РОр¹²⁶ также происходит в том же порядке и в те же сроки, как и регистрация РОр и отличается лишь некоторыми формальными требованиями в предоставлении иных или дополнительных документов в соответствии с требованиями закона «О госрегистрации юрлиц».¹²⁷ В этом смысле для этих процедур применимы те же комментарии и выводы, которые были сделаны выше для процедуры регистрации. Единственное дополнение состоит в том, что для осуществления этих двух процедур орган юстиции не должен требовать от РОр повторного предоставления информации или документов. Такие требования будут являться необоснованными, т.к. орган юстиции уже располагает определённой информацией или документами в результате изначальной регистрации РОр. Так, это относится к требованию предоставить сведения об учредителях, а также к требованию предоставить документы, подтверждающие полномочия на использование в названии имени гражданина, символики, защищённой законодательством об охране интеллектуальной собственности или авторских прав. В этом отношении может наблюдаться потенциальное несоответствие международным стандартам.
- 119) Кроме того, в ч. 2 ст. 29 закона «О РОБ» содержится требование о приведении уставов в соответствие с новым законом «О РОБ».¹²⁸ Эта статья интересна своими двумя положениями.

¹²⁴ *Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции (United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey)*, заявление № 133/1996/752/951, решение ЕСПЧ от 30 января 1998, параграф 33.

¹²⁵ См. выше, закон «О РОБ», ч. 8 ст. 11.

¹²⁶ См. выше, закон «О РОБ», ст. 15.

¹²⁷ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», глава 5.

¹²⁸ Это требование возникло в связи с принятием нового действующего закона «О РОБ», который заменил собой более ранний закон «О РОБ» от 23 августа 1995.

120) Во-первых, в этой статье установлен крайний срок для приведения уставов РОр в соответствие с положениями нового закона «О РОб» с освобождением от уплаты госпошлины. Причём этот срок, после его установления, был продлён:

Дата и причины установления крайнего срока	Крайний срок и его длительность
19 февраля 2009 (принятие нового закона «О РОб»)	31 декабря 2009 (т.е. 10,5 месяцев)
22 июля 2010 (внесение изменений в закон «О РОб») ¹²⁹	31 декабря 2010 (т.е. продлён ещё на 4,3 месяца) ¹³⁰
Итого: 1 год и 2,8 месяца	

121) Необходимо приветствовать то, что власти предоставили освобождение от уплаты госпошлины для РОр, которые приведут свои уставы в соответствие с положениями нового закона в рамках указанного срока. Это важно и правильно, т.к. необходимость фактической перерегистрации была вызвана действиями властей, а не решением самих РОр. Однако установленные первоначальные сроки для этих действий были недостаточными. Так, юридические лица обычно проводят всего один раз в год свои съезды, конференции или общие собрания, на которых они могут принять решения о внесении изменений в свои уставы. Поэтому срок менее одного года, скорее всего, будет недостаточным для многих РОр с организационной точки зрения. К такому же выводу можно придти и с финансовой точки зрения, потому что проведение подобных ежегодных мероприятий в средних и крупных РОр чаще всего требует существенных финансовых затрат и значительной работы сотрудников РОр. Необходимо отметить, что власти, видимо, шли навстречу РОр, т.к. они продлили указанный срок, что было абсолютно необходимым шагом. Однако необходимо учесть то, что первоначальный срок перерегистрации заканчивался 31 декабря 2009, а продлён этот срок был только 22 июля 2010. Таким образом, с 1 января по 22 июля 2010 РОр, не успевшие перерегистрироваться по причине недостаточных сроков перерегистрации, должны были уплачивать госпошлину при подаче документов на перерегистрацию. Также 22 июля 2010 срок был продлён до 31 декабря 2010, т.е. примерно на 4,3 месяца, что опять-таки является недостаточным сроком для перерегистрации без взимания госпошлины.¹³¹ Таким образом, эти положения потенциально могут вступать в противоречие с международными стандартами, т.к. из-за недостаточных сроков перерегистрации без взимания госпошлины, т.е. по объективным причинам, потенциально не все РОр, которые хотели бы воспользоваться перерегистрацией без взимания госпошлины, могли осуществить её.

¹²⁹ «
"» 22 2010, N 138- -IV (10-29).

¹³⁰ См. выше, закон «О РОб», п. 3 ч. 2 ст. 29.

¹³¹ Законодатель постарался смягчить это обстоятельство с помощью того, что придал обратную силу положению о невзимании госпошлины за перерегистрацию РОр, начиная с даты принятия нового закона «О РОб», т.е. с 19 февраля 2009. См. выше, закон «О внесении изменений и дополнения в закон "О свободе совести и о религиозных объединениях"» от 22 июля 2010, ст. 2.

122) Во-вторых, в этой статье содержится положение о ликвидации в судебном порядке по требованию органа юстиции тех РОр, уставы которых не будут приведены в соответствие с новым законом «О РОб». Вопрос о ликвидации РОр будет рассмотрен ниже в разделе «Ликвидация», а здесь лишь будет кратко отмечено, что подобное требование о ликвидации не соответствует международным стандартам в виду несоразмерности ликвидации преследуемой цели.

2.10. Обжалование отказа в регистрации и перерегистрации

123) Судебный контроль является важной гарантией предотвращений нарушений прав человека и борьбы с ними. В том числе это относится и к предотвращению необоснованных отказов в регистрации объединений и защите от них. В международных стандартах установлено, что власти должны обеспечить «любому лицу, права и свободы которого... нарушены, эффективное средство правовой защиты»,¹³² а также, что «[к]аждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях... имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом».¹³³

124) В соответствии с законом «О РОб» решение об отказе в регистрации РОр может быть обжаловано в судебном порядке.¹³⁴ Аналогично и в законе «О госрегистрации юрлиц» отмечено, что «[р]ешение об отказе в совершении регистрационного действия может быть обжаловано в судебном порядке»,¹³⁵ что также ясно свидетельствует о возможности обжалования отказа в перерегистрации РОр. Таким образом, положения законодательства соответствуют международным стандартам, т.к. они предоставляют заявителям возможность обжаловать в суде отказы в осуществлении различных регистрационных действий, включая отказ в регистрационном учёте филиалов и представительств РОр. Здесь также уместно отметить, что эти потенциальные обращения в суд должны быть легко осуществимы и они должны быть рассмотрены в разумные сроки. Если эти условия не будут выполнены, то это может вести не только к нарушению свободы объединений, но и к нарушению прав на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты.¹³⁶

2.11. Ликвидация

125) Ликвидация объединения является очевидным вмешательством в свободу объединений и самым жёстким её ограничением. Это крайняя и чрезмерная мера ведёт к полному прекращению деятельности и ликвидации созданного объединения. Поэтому власти должны исходить из принципа соразмерности и сперва, в случае необходимости, применить иные санкции, существующие в законодательстве, которые достигнут необходимой цели, но при этом в наименьшей степени ограничат свободу вероисповедания и свободу объединений. Например, это могут быть требования об исправлении нарушений, привлечение к административной и уголовной ответственности лиц, допустивших нарушения, или самого объединения. Сама же ликвидация объединения

¹³² См. выше, МПГПП, ч. 3 ст. 2.

¹³³ См. выше, ЕКПЧ, ч. 1 ст. 6.

¹³⁴ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 12.

¹³⁵ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 4 ст. 64.

¹³⁶ См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 50.

должна оставаться исключительной мерой и применяться лишь в крайних случаях, при которых деятельность объединения не оставляет иного выбора.¹³⁷ Ликвидация должна соответствовать допустимым ограничениям свободы вероисповедания и свободы объединений, закреплённым в ч.3 ст. 18 и ч. 2 ст. 22 МПГПП и ч. 2 ст. 9 и ч. 2 ст. 11 ЕКПЧ, т.е. быть предусмотренной законом, быть необходимой в демократическом обществе и быть соразмерной преследуемой допустимой цели. Причины ликвидации должны быть особенно вескими, явно «имеющими отношение к делу и достаточными».¹³⁸

126) В законе «О РОб» предусмотрено, что решение о ликвидации может быть принято либо самой РОр, либо судом. В законодательстве также указан ряд оснований для ликвидации зарегистрированной РОр или запрета деятельности незарегистрированной религиозной группы.

127) Так, РОр могут быть ликвидированы:

- 1) «по решению суда в случае неоднократных или грубых нарушений норм Конституции Приднестровской Молдавской Республики, настоящего Закона и иных законодательных актов либо в случае систематического осуществления религиозной организацией деятельности, противоречащей целям ее создания (уставным целям)»;^{139, 140}
- 2) по решению суда на основании обращения органа юстиции в случае, если РОр неоднократно не представляла в установленный срок обновленные сведения, необходимые для внесения изменений в государственный реестр юридических лиц.¹⁴¹

128) Основание для ликвидации РОр, указанное в пункте 1) частично соответствует международным стандартам. Так, ведущие исследователи отмечают, что к обстоятельствам роспуска объединения, скорее всего, можно отнести случаи осуществления антиконституционной деятельности, продолжения неправомерной деятельности после получения соответствующего предупреждения и возможности для исправления нарушений.¹⁴²

129) Однако международным стандартам не будет соответствовать требование роспуска РОр в связи с систематическим осуществлением РОр деятельности, противоречащей её уставным целям. Этот вопрос, в первую очередь, должен быть внутренним делом РОр и являться предметом для беспокойства её членов и прихожан. По аналогии со стандартами, применимыми к общественным объединениям, в этой ситуации вмешательство властей с требованием ликвидации РОр может быть признано допустимым, если РОр сознательно вовлечено в деятельность, не соответствующую целям создания религиозных объединений,¹⁴³ или если возникнет «острая социальная необходимость» в защите одной из допустимых целей, перечисленных в ч. 3 ст. 18 МПГПП или ч. 2 ст. 9 ЕКПЧ.

¹³⁷ Там же, стр. 58.

¹³⁸ См. выше, *Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции*, параграф 47.

¹³⁹ См. выше, закон «О РОб», п. б) ч. 1 ст. 16.

¹⁴⁰ Аналогичное требование содержится в п. б) ч. 2 ст. 64 «Ликвидация юридического лица» Гражданского кодекса.

¹⁴¹ См. выше, закон «О РОб», п. 3 ч. 7 ст. 8 и п. в) ч. 1 ст. 16.

¹⁴² См. выше, Джереми Макбрайд, «Международное право и судебная практика в поддержку гражданского общества», стр. 58.

¹⁴³ См. выше, Совет Европы, Пояснительный меморандум к Рекомендации Комитета министров CM/Rec(2007)14, параграф 89.

130) Основание для ликвидации РОр, указанное в пункте 2) очевидно не соответствует международным стандартам. РОр безусловно должны выполнять требования законодательства. Но в данном случае ликвидация РОр несоразмерна преследуемой цели и вообще нет никакой «острой социальной необходимости» в ограничении свободы вероисповедания или свободы объединений всех членов этой РОр. Соразмерной реакцией властей будет привлечение к административной ответственности тех лиц, которые не представили вовремя необходимые сведения для внесения в госреестр юрлиц.

131) В соответствии с законом «О РОб» основаниями для ликвидации религиозной организации и запрета деятельности религиозной организации или религиозной группы в судебном порядке являются:

«а) нарушение общественной безопасности и общественного порядка;

б) действия, направленные на осуществление экстремистской деятельности;

в) принуждение к разрушению семьи;

г) посягательство на личность, права и свободы граждан;

д) нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий;

е) склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

ж) воспрепятствование получению обязательного образования;

з) принуждение членов и последователей религиозного объединения и иных лиц к отчуждению принадлежащего им имущества в пользу религиозного объединения;

и) воспрепятствование угрозой причинения вреда жизни, здоровью, имуществу, если есть опасность реального ее исполнения, или применения насильственного воздействия, другими противоправными действиями выходу гражданина из религиозного объединения;

к) побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей и совершению иных противоправных действий.»¹⁴⁴

132) Значительную часть из вышперечисленных оснований ликвидации РОр можно рассматривать как соответствующую допустимым ограничениям свободы вероисповедания. Так, ликвидация РОр по основаниям, предусмотренным в пунктах а), б) и к) может быть необходима для охраны общественного порядка и общественной безопасности; по основаниям пунктов д) и е) – для охраны здоровья; по основаниям пунктов г) и и) – для охраны здоровья, а также прав и свобод иных лиц; по основаниям пунктов в) и ж) – для

¹⁴⁴ См. выше, закон «О РОб», ч. 2 ст. 16.

охраны прав и свобод других лиц, в частности, детей; по основаниям пункта з) – для охраны прав и свобод других лиц.

133) Однако даже если эти основания ликвидации РОр предусмотрены законом и является допустимыми, власти в каждом отдельном случае ещё должны показывать соразмерность своих действий, т.е. то, что:

- для защиты допустимых целей власти использовали иные меры, которые не ограничивали или в меньшей степени ограничивали свободу вероисповедания и свободу объединений, но эти меры не привели к желаемому результату;
- ликвидация является абсолютно необходимым и соразмерным ответом для защиты допустимых целей.

134) Также необходимо отметить, что формулировка отдельных вышеперечисленных оснований ликвидации РОр может быть сомнительной и вести к нарушению свободы вероисповедания. Например, в некоторых направлениях веры считается недопустимой служба в вооружённых силах, ношение военной формы, взаимодействие с оружием, что ведёт к тому, что её последователи могут отказываться от несения обязательной военной службы. В то же время, такие нормы РОр могут рассматриваться как «побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей» и вести к ликвидации этой РОр, что наверняка будет признано нарушением свободы вероисповедания.

135) Кроме вышеперечисленных случаев, в законодательстве содержатся и несколько иных оснований для ликвидации РОр.

136) Первое основание: по требованию органа юстиции подлежат ликвидации в судебном порядке РОр, уставные документы которых не приведены в соответствие с законом «О РОб» в срок до 31 декабря 2010 года.¹⁴⁵

137) Это основание также очевидно не соответствует международным стандартам. РОр безусловно должны приводить свои уставы в соответствие с требованиями законодательства. Но, опять же, ликвидация РОр за невыполнение этого требования будет несоразмерна преследуемой цели, и также не возникает никакой «острой социальной необходимости» в ограничении свободы вероисповедания и свободы объединений всех членов этой РОр. Так, если РОр не внесла изменений в свой устав до указанного срока, то она теряет право регистрации изменений без уплаты госпошлины, что само по себе уже является потерей предоставленного преимущества и определённой финансовой санкцией. Кроме того, в п. 2 ч. 2 ст. 29 закона «О РОб» указано, что «[у]ставы религиозных организаций до их приведения в соответствие с настоящим Законом действуют в той части, которая не противоречит настоящему Закону.» Это положение вносит ясность и определённость в то, какие нормы должны применяться в случае противоречия уставов закону, и таким образом, снимаются все вопросы правовой неопределённости. В дополнение к этому, ни закон «О госрегистрации юрлиц», ни Гражданский кодекс не предусматривают возможность ликвидации коммерческих предприятий, если их уставы не приведены в соответствие с изменившимся законодательством. Поэтому также возникает вопрос о том, чем вызвана в

¹⁴⁵ См. выше, закон «О РОб», п. 3 ч. 2 ст. 29.

этой ситуации необходимость ликвидации РОр, в то время как такого же требования в сходной ситуации нет для коммерческих предприятий?

138) Второе основание: орган юстиции обязан обратиться в суд с заявлением о ликвидации РОр в случае, если уполномоченные лица не предприняли мер по выполнению решения РОр о ликвидации этой РОр в установленные сроки.¹⁴⁶

139) Это основание представляется соответствующим международным стандартам, т.к., во-первых, решение о ликвидации было принято самой РОр, и, во-вторых, власти обязаны предпринять действия для выполнения этого решения только после того, как уполномоченные лица этой РОр проявили свою несостоятельность и в установленные сроки не предприняли мер для выполнения решения РОр о её ликвидации.

140) Третье основание: в п. б) ч. 2 ст. 16 закона «О РОб» предусмотрена возможность ликвидации РОр в связи с действиями, направленными на осуществление экстремистской деятельности, а в ч. 3 ст. 16 закона «О РОб» содержится отсылочная норма о возможности ликвидации РОр в порядке и по основаниям, предусмотренным в законе «О противодействии экстремистской деятельности». В самом законе «О противодействии экстремистской деятельности» эти основания содержатся в ст. 7 и в ст. 9.

141) Положения этих статей можно суммировать следующим образом. В ст. 7 отмечено, что в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в деятельности РОр признаков экстремизма, этой РОр вносится представление в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований внесения представления, в том числе допущенных нарушений. Представление выносит Генеральный прокурор¹⁴⁷ или его заместитель, и для устранения нарушений предоставляется не более одного месяца. Далее, если это представление не было оспорено в суде, если оно не было выполнено, а также если в течение следующих 12 месяцев были выявлены новые признаки экстремизма в деятельности РОр, то эта РОр подлежит ликвидации в судебном порядке, а деятельность РОр, не являющейся юридическим лицом, подлежит запрету.

142) Что касается ст. 9, то в ней отмечено, что в случае осуществления РОр или её структурным подразделением экстремистской деятельности, содержащей ряд квалифицирующих признаков,¹⁴⁸ такая РОр может быть ликвидирована, а деятельность РОр, которая не является юрлицом, может быть запрещена по решению суда на основании заявления Генерального прокурора или его заместителя.

¹⁴⁶ См. выше, закон «О госрегистрации юрлиц», ч. 3 ст. 45.

¹⁴⁷ Такая традиционная для многих юрисдикций должность как «Генеральный прокурор» в левобережном регионе называется «Прокурор». Здесь и далее, для обозначения должности этого главного Прокурора будет использоваться название «Генеральный прокурор», чтобы отличить эту должность от иных прокуроров.

¹⁴⁸ В качестве таких квалифицирующих признаков в ч. 2 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности» указаны следующие: осуществление экстремистской деятельности, повлекшей за собой «нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда».

143) Борьба с различными формами экстремизма является актуальной и необходимой задачей во многих странах, что было подчеркнуто, например, в Резолюции 1754 (2010), принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ).¹⁴⁹ Такая деятельность необходима т.к. многие формы экстремизма входят в противоречие с ценностями демократии и прав человека, а зачастую даже допускают применение насилия или напрямую способствуют ему.

144) Законодательные меры по борьбе с экстремизмом обычно заключаются в том, что определённые нормы могут включаться в конституции, дополняются и уточняются положения уголовного законодательства, принимается законодательство по борьбе с терроризмом. Значительно реже принимаются специальные законы по борьбе с экстремизмом. Так, насколько известно, по состоянию на май 2010 специальные законы по борьбе с экстремизмом существовали лишь в двух странах-членах Совета Европы: Республике Молдова и Российской Федерации.¹⁵⁰

145) Проблема рассматриваемого закона «О противодействии экстремистской деятельности» заключается в очень объёмном определении экстремизма, что ведёт к возможности широкого толкования положений закона, а следовательно, к возможности злоупотреблений и недопустимому ограничению как свободы вероисповедания, так и свободы объединений.^{151, 152} ЕСПЧ уже рассмотрел одно дело, связанное с подобными проблемами, и Суд установил, что произошло нарушение свободы объединений в свете свободы вероисповедания.¹⁵³

¹⁴⁹ PACE Resolution 1754 (2010) Fight against extremism: achievements, deficiencies and failures, 5 October 2010, para. 1, <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1754.htm#1>>. // Резолюция ПАСЕ 1754 (2010) «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи» от 5 октября 2010, параграф 1.

¹⁵⁰ «Fight against extremism: achievements, deficiencies and failures», Report, PACE Political Affairs Committee, Doc. 12265, 19 May 2010, para. 34, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12265.htm#P56_850>. // Доклад «Борьба с экстремизмом: достижения, недостатки и неудачи», Комитет по политическим вопросам ПАСЕ, Doc. 12265, 19 мая 2010, параграф 34.

¹⁵¹ Amnesty International Report «Russian Federation: Freedom limited – the right to freedom of expression in Russia», 26 February 2008, Index: EUR 46/008/2008, pp. 17-26, <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR46/008/2008/en/c9539ec6-3848-4f5e-a07e-89bafac1152c/eur460082008eng.pdf>>. // Доклад Amnesty International «Российская Федерация: ущемление свободы выражения мнений в России» от 26 февраля 2008, индекс: EUR 46/008/2008, стр. 17-26.

¹⁵² Доклад Хьюман Райтс Вотч «Гражданское общество в антигражданских обстоятельствах: безосновательные ограничения независимой общественной активности», июнь 2009, стр. 48-53, <www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0609ruwebwcover.pdf>.

¹⁵³ Московское отделение «Армии спасения» против России (*Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*), заявление № 72881/01, решение ЕСПЧ от 5 октября 2006, параграфы 15, 90 – 92 и 98. В этом деле ЕСПЧ рассмотрел случай, когда власти России отказали религиозной организации «Армия спасения» в перерегистрации в связи с тем, что антиэкстремистское законодательство запрещает создание военизированных формирований в России. Одной из непосредственных причин для отказа стало утверждение властей о том, что «Армия спасения» является «военизированной организацией», «поскольку ее члены носят униформу и несут службу, а также потому, что использование слова «армия» в его названии неправомерно». В этом отношении ЕСПЧ отметил, что свобода вероисповедания включает в себя способы выражения религиозных убеждений. Суд добавил, что «использование членами отделения-заявителя званий, подобных военным чинам, и ношение униформы является особым способом организации внутренней жизни религиозного сообщества и выражения религиозных

146) Кроме того, в законе «О противодействии экстремистской деятельности» содержится ещё одно проблемное положение. Так, в ч. 2 ст. 9 закона указано, что в случае осуществления экстремистской деятельности хотя бы одним структурным подразделением РОр, ликвидации автоматически подлежит вся РОр. Эта мера не соответствует международным стандартам, т.к. она очевидно не является необходимой и соразмерной. Если отсутствует связь между действиями этого подразделения и всей остальной организацией, то структурное подразделение РОр должно нести самостоятельную ответственность за свои действия.

верований «Армии спасения». Нельзя всерьез утверждать, что отделение-заявитель выступает за насильственное изменение конституционного строя или тем самым подрывает целостность или безопасность государства. Никаких доказательств в этом отношении не было представлено властями государства, а также правительством в ходе разбирательства в соответствии с Конвенцией. Отсюда следует, что выводы местных органов по этому вопросу лишены фактической основы.» Соответственно, ЕСПЧ пришёл к выводу о том, что «вмешательство в право заявителя на свободу вероисповедания и объединения не было оправдано» и была нарушена ст. 11 ЕКПЧ в свете ст. 9.

3. Выводы

3.1. Общие выводы и рекомендации

- 147) В Конституции левобережного региона содержатся общие нормы, связанные со свободой вероисповедания и свободой объединений. Также в регионе разработано и специальное законодательство в виде закона «О свободе совести и религиозных объединениях» и иных нормативных актов. Эти документы, в том числе, регулируют вопросы создания, регистрации, перерегистрации и ликвидации религиозных объединений.
- 148) Анализ этого общего и специального законодательства, проведённый в настоящем исследовании, показал, что многие его положения сочетают, как нормы, соответствующие международным стандартам, так и нормы, не соответствующие им. Нормы, которые не соответствуют международным стандартам, затрудняют реализацию коллективной свободы вероисповедания на практике. Властям следует подтвердить приверженность своей обязанности *соблюдать* эту свободу и убрать препятствия, содержащиеся в законодательстве. Это значительно увеличит возможность полного и эффективного пользования как свободой вероисповедания, так и свободой объединений. Для этого необходимо привести законодательство в соответствие с международными стандартами с учётом выводов, сделанных в настоящем исследовании. Это особенно касается того, что необходимо убрать 10-летнее ограничение на возможность преобразования незарегистрированной религиозной группы в зарегистрированную религиозную организацию (РОр), т.к. это ограничение является необоснованным и нарушает международные стандарты в сфере свободы вероисповедания.
- 149) Кроме того, при совершенствовании законодательства следует **проводить дифференциацию** между коммерческими предприятиями и религиозными организациями, учитывая, что последние по своей сути являются неприбыльными объединениями. Это особенно касается необходимости установить специальные сниженные размеры государственной пошлины за осуществление различных регистрационных действий, а также убрать ограничение на возможность физических и юридических лиц быть учредителем общественных объединений в зависимости от выполнения их налоговых обязательств или финансового положения.
- 150) Также следует отметить, что **законодательство** о свободе вероисповедания и регистрации РОр **должно быть максимально доступно и понятным** широкому кругу лиц: им руководствуется люди, не обладающие специальными знаниями в праве, которые намерены создать, создают или уже создали зарегистрированные или незарегистрированные религиозные объединения, и которые являются их членами и прихожанами. Однако доступности и понятности законодательства мешают несколько факторов.
- 151) Во-первых, в проанализированных документах содержится **много отсылочных норм** к иным документам. Это обстоятельство значительно затрудняет понимание и выполнение регистрационных процедур лицами, не обладающими специальными знаниями в праве. Эту проблему можно преодолеть, например, максимально снизив количество отсылочных норм

и переместив в закон «О свободе совести и религиозных объединениях» необходимые положения из иных нормативных актов.

152) Во-вторых, **системной проблемой является общая сложность доступа к текстам нормативных актов**, действующих в регионе. Нормативные акты публикуются в печатных «Сборниках актов законодательства» (САЗ), но в регионе нет общедоступной и достоверной электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним, размещённой в интернете. Мы живём в эру информационных технологий, и жизнь требует быстрого доступа к информации, в том числе к общественно-значимой информации – к законодательству. Эту проблему можно решить, разработав и разместив в интернете общедоступный вэб-сайт с постоянно обновляемой, систематизированной базой данных всех нормативных актов центральных органов власти региона.

3.2. Резюме основных выводов, сделанных в исследовании

153) Ст. 30 Конституции гарантирует свободу вероисповедания «для каждого». В то же время, ст. 33 Конституции защищает возможность создания объединений с различными целями, но ограничивает свободу объединения по кругу лиц (только для граждан левобережного региона) в нарушение международных стандартов.

154) Закон «О свободе совести и религиозных объединениях» (закон «О РОб») верно предусматривает возможность создания как **неформальных** (незарегистрированных) религиозных групп, так и **формальных** РОр (зарегистрированных, со статусом юридического лица). Процесс создания незарегистрированных религиозных групп соответствуют международным стандартам.

155) **Учредителями, членами и участниками** РОр могут быть физические лица, а также специализированные юридические лица – религиозные организации. Все иные юридические лица лишены возможности пользоваться свободой объединений, что соответствует международным стандартам, т.к. свобода вероисповедания распространяется лишь на тех юридических лиц, которые созданные верующими с целью коллективной реализации свободы вероисповедания.

156) **Иностранцы и лица без гражданства** не могут быть учредителями, что не соответствует международным стандартам. Однако они могут быть членами и участниками РОр, только если они «постоянно и на законных основаниях» проживают на территории левобережного региона (ч. 1 ст. 8 закона «О РОб»). Представляется, что это ограничение является нецелесообразным и невыполнимым.

157) **Количество лиц**, необходимых для создания религиозной группы, а также для регистрации РОр, не противоречит международным стандартам. Физические лица не могут быть учредителями централизованных РОр, что может не соответствовать международным стандартам.

158) РОр преследуют цель совместного исповедания и распространения веры, запрещается создание РОр, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской

деятельности (ч. 1 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности»). Однако, **понятие экстремизма является довольно объёмным** (ст. 1 закона «О противодействии экстремистской деятельности»), что ведёт к возможности его широкого толкования, а следовательно, к возможности злоупотреблений.

- 159) **Информация о процедуре регистрации РОр** (ст. 11 закона «О РОб») представляется не полностью доступной, т.к. она сосредоточена в нескольких законах и лицам без специальных знаний в праве будет сложно разобраться во всех нюансах этой информации. Это обстоятельство усугубляется тем, что в левобережном регионе нет общедоступной и достоверной электронной базы данных нормативных актов, изменений и дополнений к ним.
- 160) Процедура регистрации (ст. 11 закона «О РОб») является понятной за исключением сроков выдачи документа, подтверждающего госрегистрацию РОр как юрлица, и документа об отказе в регистрации РОр. Также возникает вопрос о том, чем вызвана необходимость того, что для регистрации РОр требуется в три раза больше времени, чем для регистрации юрлиц, занимающихся коммерческой деятельностью?
- 161) Международным стандартам противоречит то, что **религиозная группа может преобразоваться в зарегистрированную РОр только лишь спустя 10 лет после своего основания**. Это ограничение на регистрацию РОр является необоснованным, противоречит критериям допустимых ограничений свободы вероисповедания и нарушает саму свободу вероисповедания.
- 162) **Список документов**, требующихся для регистрации **местной РОр** (ч. 2 ст. 11 закона «О РОб»), является исчерпывающим (закрытым), что соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости, а требование представить именно эти документы не является чрезмерным. Для регистрации **централизованной РОр** применяются сходные требования, которые также можно признать определёнными и обоснованными.
- 163) Для регистрации **местных РОр с центром, находящимся за пределами левобережного региона** применяются требования, сходные с требованиями для регистрации местных РОр. Разница состоит лишь в том, что необходимо дополнительно представить ряд документов от РОр из иностранного государства для подтверждения его правосубъектности. Хотя список этих дополнительных документов является открытым, это может быть признано допустимым и соответствующим международным стандартам, т.к. в других юрисдикциях для подтверждения правосубъектности могут выдаваться иные документы, чем те, которые могли бы требоваться в закрытом списке по закону «О РОб». Такие же требования и выводы применимы и для регистрации **представительств иностранных РОр**. Однако, орган юстиции вправе запросить для регистрации «дополнительные сведения» по неопределённому кругу вопросов, что даёт властям чрезмерно широкие дискреционные полномочия. Это положение также не соответствует критериям предсказуемости формальных требований и их определённости.
- 164) В законодательстве не урегулирован порядок регистрации **филиалов иностранных РОр**, что фактически делает их регистрацию невозможной. В то же время, у общественных

объединений есть возможность регистрации филиала иностранного общественного объединения. Такое положение вещей вызывает вопрос о том, чем вызвана необходимость ограничить иностранные РОр в возможности регистрации их филиалов, в то время как у иностранных общественных объединений в сходной ситуации такая возможность есть?

- 165) Что касается требований для регистрации **филиалов и отделений местных РОр**, то их список является исчерпывающим, и они соответствуют критериям предсказуемости и определенности, но могут возникнуть проблемы при исчислении и уплате госпошлины.
- 166) За различные виды регистрационных действия в левобережном регионе взимается **госпошлина**, что допускается международными стандартами. Однако международным стандартам не соответствует то, что информация о госпошлине не является доступной, т.к. информация о госпошлине и её размерах содержится в нескольких нормативных актах, и человек, не обладающий специальными знаниями в области права или финансов, вряд ли сможет самостоятельно определить размер пошлины. Непонятна процедура уплаты госпошлины: уплачивается ли она в органе юстиции, через банк или иным способом. Размер госпошлины за регистрацию РОр в 2011 составлял 370 рублей (около 25 евро или 36 долларам США). Размер госпошлины для регистрации РОр является существенным для левобережного региона. Однако он не должен быть обременительным, если распределить её на всех учредителей, а их должно быть не менее десяти физических лиц для регистрации местной РОр. Также госпошлина за регистрационные действия установлена в одинаковом размере для всех юридических лиц, т.е. при установлении размера госпошлины не учтено то, что РОр являются неприбыльными организациями.
- 167) Процедура **отказа в регистрации** РОр (ст. 12 закона «О РОб») соответствует международным стандартам, т.к. в законодательстве содержатся требования письменности и мотивированности отказа. Отказ в регистрации не является препятствием для подачи и рассмотрения повторного заявления о регистрации РОр, что также соответствует международным стандартам. Однако процедура отказа в регистрационном учёте представительства иностранной РОр не соответствует международным стандартам, т.к. она не содержит требования мотивированности отказа. Процедура отказа в регистрационном учёте филиала иностранной РОр вообще не прописана в законодательстве.
- 168) Однако главный вопрос состоит в том, насколько соответствуют допустимым ограничениям свободы объединений **причины**, по которым РОр может быть отказано в регистрации, и соответственно, в приобретении статуса юридического лица.
- 169) Во-первых, может быть отказано в регистрации РОр, если «цели и деятельность религиозной организации противоречат Конституции Приднестровской Молдавской Республики и законодательным актам Приднестровской Молдавской Республики» (п. а) ч. 1 ст. 12 закона «О РОб»). При решении вопроса о законности целей и деятельности РОр, властям следует исходить из убедительных и веских причин, а не из «простого подозрения об истинных намерениях основателей объединения».
- 170) Во-вторых, в соответствии с п. б) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, если «создаваемая организация не признана в качестве религиозной». Это основание отказа является приемлемым, т.к. организация должна являться религиозной, чтобы пользоваться

свободой вероисповедания. Однако, властям необходимо основывать такое решение на убедительных причинах, в том числе на основании заключения экспертных органов.

171) В-третьих, в соответствии с п. в) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, регистрационном учёте филиалов и представительств, если «устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям действующего законодательства Приднестровской Молдавской Республики или содержащиеся в них сведения недостоверны». В законе не уточняется, имеется ли в виду противоречие устава и иных документов материально-правовым аспектам требований, установленным в законодательстве, либо текстовое несоответствие документов организации другим законодательным актам. Соответственно, это требование не является чётким (предсказуемым) с точки зрения восприятия заявителями, может дать властям возможность принятия произвольных решений об отказе в регистрации, и потому это положение потенциально не соответствует международным стандартам.

172) В-четвёртых, в соответствии с п. г) и д) ч. 1 ст. 12 может быть отказано в регистрации РОр, регистрационном учёте филиалов и представительств, если «в государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием», и если «решение о создании религиозной организации принято лицами, не обладающими на то соответствующими полномочиями». Эти ограничения можно признать соответствующим международным стандартам, т.к. они могут быть необходимы в демократическом обществе, например, в целях охраны общественного порядка.

173) В дополнение к этому, существуют ограничения по кругу лиц на регистрацию РОр (п. д) и е) ч. 1 ст. 62 закона «О госрегистрации юрлиц»). Так, установлены **ограничения на возможность** физического или юридического лица **быть учредителем РОр в зависимости от выполнения своих финансовых обязательств** (в случае наличия задолженностей перед бюджетом и внебюджетными фондами в размере более 5000 РУ МЗП) **или финансового положения в целом** (в случае процедуры банкротства индивидуального предпринимателя). Однако цель сбора налогов можно эффективно достичь с помощью мер, которые вообще не ограничивают свободу вероисповедания и свободу объединений (штрафы, обращение в суд и т.д.). Кроме того, международные стандарты не ставят осуществление лицами своих прав человека в зависимость от выполнения этими лицами своих обязательств. Поэтому вышеперечисленные ограничения, а также положения ст. 47 Конституции, не являются допустимыми и противоречат международным стандартам.

174) Эти же выводы применимы и к положениям ст. 18 закона «О республиканском бюджете на 2011 год». Эти положения позволяют налоговой службе не присваивать **фискальный код** вновь образованным РОр в связи с финансовыми задолженностями, имеющими отношение к их учредителям (участникам) или к созданным ими юрлицам. Отсутствие фискального кода ведёт к фактической невозможности осуществления нормальной работы созданного юрлица, что делает использование статуса юрлица неэффективным, а в нашем случае свободу вероисповедания и свободу объединений – «теоретическими и иллюзорными».

175) Закон «О РОб» предусматривает в нескольких случаях необходимость фактической **перерегистрации** (ч. 8 ст. 11, ст. 15, ч. 2 ст. 29), которая происходит в том же порядке и в те же сроки, как и регистрация РОр. Поэтому для перерегистрации применимы те же

комментарии и выводы, которые были сделаны выше для процедуры регистрации РОр. При этом орган юстиции не должен требовать от РОр повторного предоставления информации или документов, которые уже есть у органа юстиции в результате изначальной регистрации РОр, т.к. это может быть потенциальным несоответствием международным стандартам.

- 176) К фактической перерегистрации относится также и требование о приведении в установленный срок уставов РОр в соответствие с новым законом «О РОб» (ч. 2 ст. 29 закона «О РОб»). Для этого власти предоставили освобождение от уплаты госпошлины и продлили первоначально установленный срок, что, с одной стороны, потенциально соответствует международным стандартам, но, с другой стороны, были установлены слишком короткие сроки для перерегистрации без взимания госпошлины, и даже последующее продление этого срока не совсем сняло эту проблему.
- 177) **Решения об отказе** в регистрации, перерегистрации и о ликвидации РОр могут быть **обжалованы** в судебном порядке, что соответствует международным стандартам. Но при этом необходимо обеспечить разумность сроков рассмотрения таких жалоб, чтобы соблюсти право на справедливое судебное разбирательство и на эффективное средство правовой защиты.
- 178) В законе «О РОб» указан ряд оснований для **ликвидации** РОр (п. 2 ч. 7 ст. 8, п. в) ч. 1 ст. 16 и ч. 2 ст. 16). Так, требование о ликвидации РОр за неоднократные или грубые нарушения норм Конституции и законодательства частично соответствует международным стандартам. Так, ведущие исследователи отмечают, что международным стандартам будет соответствовать ликвидация РОр, например, в случае осуществления антиконституционной деятельности, продолжения неправомерной деятельности после получения соответствующего предупреждения и возможности для исправления нарушений (п. б) ч. 1 ст. 16 закона «О РОб»).
- 179) Однако, международным стандартам не будет соответствовать требование роспуска РОр в связи с систематическим осуществлением РОр деятельности, противоречащей её уставным целям (п. б) ч. 1 ст. 16 закона «О РОб»). Вмешательство властей с требованием ликвидации РОр может быть признано допустимым, если РОр сознательно вовлечена в деятельность, не соответствующую целям создания религиозных объединений.
- 180) Также международным стандартам противоречит требование о ликвидации в судебном порядке РОр в связи с неоднократным непредоставлением в установленный срок сведений, необходимых для внесения изменений в государственный реестр юридических лиц (п. 3 ч. 7 ст. 8 и п. в) ч. 1 ст. 16 закон «О РОб»), т.к. эта мера несоразмерна преследуемой цели.
- 181) Значительная часть из вышеперечисленных оснований ликвидации РОр, перечисленных в ч. 2 ст. 16 закона «О РОб», можно рассматривать как соответствующие допустимым ограничениям свободы вероисповеданий. Однако власти в каждом отдельном случае ещё должны показывать то, что ликвидация является абсолютно необходимым и соразмерным ответом для защиты допустимых целей.

-
- 182) Формулировка такого основания ликвидации РОр как «побуждение граждан к отказу от исполнения установленных законом гражданских обязанностей» может быть сомнительной. Так, в некоторых направлениях веры считается недопустимой служба в вооружённых силах, ношение военной формы, взаимодействие с оружием, что ведёт к тому, что её последователи могут отказываться от несения обязательной военной службы, т.е. отказываться от исполнения установленной законом гражданской обязанности. Такая позиция РОр может рассматриваться как «побуждение» и может вести к ликвидации этой РОр, что наверняка будет признано нарушением свободы вероисповедания.
- 183) По требованию органа юстиции подлежат ликвидации в судебном порядке РОр, уставы которых не приведены в соответствие с новым законом «О РОБ» в срок до 31 декабря 2010 года (п. 3 ч. 2 ст. 29 закона «О РОБ»). Это требование не соответствует международным стандартам из-за несоразмерности ликвидации преследуемой цели. Кроме того, законодательство не предусматривает возможность ликвидации коммерческих предприятий, если их уставы не приведены в соответствие с изменившимся законодательством. Поэтому возникает вопрос о причинах такого различного отношения к РОр и коммерческим предприятиям, находящимся в сходной ситуации.
- 184) Орган юстиции обязан обратиться в суд с заявлением о ликвидации РОр в случае, если уполномоченные лица не предприняли мер по выполнению решения РОр о ликвидации этой РОр в установленные сроки (ч. 3 ст. 45 закона «О госрегистрации юрлиц»), что соответствует международным стандартам, т.к. власти выполняют решение РОр, если её уполномоченные лица проявили свою несостоятельность в исполнении этого решения.
- 185) РОр может также быть ликвидирована в порядке и по основаниям, предусмотренным в законе «О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 7 и 9). Борьба с различными формами экстремизма является актуальной и необходимой, т.к. они входят в противоречие с ценностями демократии и прав человека, а зачастую даже допускают применение насилия или напрямую способствуют ему. Однако проблема закона «О противодействии экстремистской деятельности» заключается в очень объёмном определении экстремизма, что ведёт к возможности широкого толкования положений закона, а следовательно, к возможности злоупотреблений и недопустимому ограничению свободы вероисповедания и свободы объединений.
- 186) Также законодательство содержит положение о том, что в случае осуществления экстремистской деятельности хотя бы одним структурным подразделением РОр, ликвидации автоматически подлежит вся РОр (ч. 2 ст. 9 закона «О противодействии экстремистской деятельности»). Эта мера не соответствует международным стандартам, т.к. она очевидно не является необходимой и соразмерной. Если отсутствует связь между действиями этого подразделения и всей остальной организацией, то структурное подразделение РОр должно нести самостоятельную ответственность за свои действия.