

По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

Постановление · № 30-П · от 05.12.2012 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16

Федерального закона "О свободе совести и о религиозных

объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о

религиозных объединениях" в связи с жалобой

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

город Санкт-Петербург 5 декабря 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.М.Казанцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Согласно пункту 5 статьи 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 года N 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях" публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий и сооружений и относящихся к ним территорий, иных мест, предоставленных религиозным организациям для этих целей, вне мест паломничества, учреждений и предприятий религиозных организаций, кладбищ и крематориев, а также жилых помещений, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций.

Пунктом 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан от 14 июля 1999 года N 2279 "О свободе совести и о религиозных объединениях" предусматривается, что публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий и сооружений и относящихся к

ним территорий, иных мест, предоставленных религиозным организациям для этих целей, вне мест религиозного почитания, учреждений и предприятий религиозных организаций, кладбищ и крематориев, а также жилых помещений, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций (в редакции, действовавшей до вступления в силу Закона Республики Татарстан от 4 августа 2012 года N 64-ЗРТ, - в порядке, установленном для массовых мероприятий на территории Республики Татарстан).

1.1. Постановлением мирового судьи судебного участка N 5 Вахитовского района города Казани от 1 июня 2009 года гражданин П.Э.Айриян - старейшина группы местной религиозной организации Свидетелей Иеговы города Казани был привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.2 КоАП Российской Федерации, по следующим основаниям: как организатор публичных богослужений, которые состоялись 7 и 9 апреля 2009 года в предоставленном по договору аренды зрительном зале Делового центра имени Маяковского, т. е. в помещении, не относящемся к числу культовых зданий или сооружений и специально для этого не отведенном, он - вопреки требованиям пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" во взаимосвязи со статьей 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" - не направил в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления письменное уведомление о проведении данного публичного мероприятия.

Законность и обоснованность постановления мирового судьи подтверждены решением Вахитовского районного суда города Казани от 18 июня 2009 года, постановлением Верховного Суда Республики Татарстан от 16 июля 2009 года и постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 года. Оставляя без удовлетворения поданное в интересах П.Э.Айрияна ходатайство Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о проверке указанных судебных актов, Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 июня 2011 года исходил из того, что на публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии распространяется порядок проведения таких публичных мероприятий, как митинги, шествия и демонстрации, который - в отличие от порядка проведения собраний, исключенных из содержащегося в пункте 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" перечня публичных мероприятий, - требует предварительного письменного уведомления.

За совершение такого же административного правонарушения, выразившегося в непредставлении в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления письменного уведомления о проведении 14 и 15 мая 2011 года в помещении ООО "МаксФил" на основании устной договоренности с его генеральным директором публичных богослужений, был привлечен к административной ответственности их организатор гражданин А.И.Щендрыгин - председатель комитета местной религиозной организации Свидетелей Иеговы города Белгорода (постановление мирового судьи судебного участка N 2 Западного округа города Белгорода от 3 августа 2011 года, оставленное без изменения решением Октябрьского районного суда города Белгорода от 27 сентября 2011 года и постановлением Белгородского областного суда от 20 декабря 2011 года).

1.2. Как следует из статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пункта 3 части первой статьи 3, статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению заявителем, оценивая при этом как буквальный смысл проверяемых

законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, обратившийся в Конституционный Суд Российской Федерации в защиту конституционных прав граждан П.Э.Айрияна и А.И.Щендрыгина, полагает, что организованные ими публичные богослужения нельзя отнести к митингам, шествиям или демонстрациям, для которых характерно проведение на территориях общего пользования (площадах, улицах, парках и т. д.), - по сути, они представляли собой собрания членов религиозных организаций, которые проводились в арендованных для этих целей помещениях и не обладали какими-либо особенностями, отличающими их от иных форм собраний (нерелигиозных).

По мнению заявителя, пункт 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункт 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях", как содержащие императивное предписание о проведении публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций, и тем самым возлагающие на организаторов публичного религиозного мероприятия, в том числе молитвенного или религиозного собрания, безусловную обязанность предварительно уведомлять уполномоченные органы о его проведении, представляют собой излишнее вмешательство государства в реализацию гражданами прав на свободу вероисповедания и свободу собираться мирно и без оружия, а потому противоречат статьям 28 и 31 Конституции Российской Федерации.

Соответственно, положения пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку они позволяют распространять требования, предъявляемые к порядку проведения митингов, демонстраций и шествий, на такие публичные религиозные мероприятия, как молитвенные и религиозные собрания.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию светским государством, в котором никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, а религиозные объединения отделены от государства и равны между собой (статья 14), и - исходя из того, что религиозная свобода является одной из важнейших форм духовно-нравственного самоопределения личности и внутренним делом каждого, - гарантирует в качестве одного из основных личных (гражданских) прав свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними (статья 28).

Право на свободу совести и религии признается также международно-правовыми актами, являющимися составной частью правовой системы Российской Федерации, - Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (статья 9) и Международным пактом о гражданских и политических правах (статья 18), согласно которым 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.

Соответственно, данное право не может ограничиваться исключительно пространством личной (частной) жизни, - получая свою реализацию во внешней сфере, в том числе в массовых коллективных формах, оно объективно приобретает и весьма существенное общественное значение, что обязывает Российскую Федерацию как правовое и социальное государство (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации) обеспечивать, нейтрально и беспристрастно, исповедание различных религий, верований и убеждений в целях достижения гражданского мира и согласия, поддержания общественного порядка и религиозной терпимости в обществе, не допуская

произвольного и неоправданного вмешательства в деятельность религиозных организаций и в то же время - учитывая светский характер российского государства - клерикализации государственных и общественных институтов.

Таким образом, принимая во внимание сочетание в религиозной свободе индивидуальных (личных) и коллективных, а также частных и публичных начал, нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания, гарантированного каждому статьей 28 Конституции Российской Федерации, - исходя из предписаний Конституции Российской Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти и обеспечиваются правосудием, а их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 18), - требует соотношения с порядком реализации иных конституционных прав, в том числе в социально-политической сфере, и обязывает как законодателя, так и правоприменителя, включая суд, обеспечивать разумный баланс интересов верующих и религиозных объединений, с одной стороны, и светских политических и государственных институтов - с другой, не посягая при этом на само существо данного права и не создавая препятствий для его реализации.

Свобода совести и вероисповедания, реализуемая в форме объединения последователей того или иного вероучения для проведения совместных молитв, религиозных обрядов и других мероприятий, неразрывно связана с другими правами и свободами, закрепленными Конституцией Российской Федерации, в частности ее статьями 27, 29, 30 и 31, прежде всего с правом на объединение, а также с правом на свободу собраний, которое, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2012 года N 12-П, является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом и правовом государстве, на котором лежит обязанность обеспечивать защиту, в том числе судебную, прав и свобод человека и гражданина (статьи 1 и 64; статья 45, часть 1; статья 46 Конституции Российской Федерации).

Такого же подхода придерживается в своей практике Европейский Суд по правам человека, полагающий, что свобода мысли, совести и религии наряду со свободой собраний составляют фундамент демократического общества (постановления от 25 мая 1993 года по делу "Коккинакис (Kokkinakis) против Греции", от 20 февраля 2003 года по делу "Джавит Ан (Djavit An) против Турции", от 23 октября 2008 года по делу "Сергей Кузнецов против России" и др.). По мнению Европейского Суда по правам человека, право на свободу вероисповедания, как оно определено в статье 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, - с точки зрения ее статьи 11, закрепляющей право на свободу собраний, которая касается как закрытых, так и публичных собраний, а равно собраний в определенном месте и публичных шествий, и исходя из того, что религиозные общины традиционно существуют в форме организованных структур, - предполагает, что верующим будет позволено свободно собираться при отсутствии неоправданного государственного вмешательства (постановления от 26 октября 2000 года по делу "Хасан (Hasan) и Чауш (Chaush) против Болгарии", от 31 марта 2005 года по делу "Адали (Adaly) против Турции" и от 10 июня 2010 года по делу "Свидетели Иеговы в Москве и другие против России").

Вместе с тем право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, закрепленное статьей 31 Конституции Российской Федерации, не является абсолютным и в силу ее статьи 55 (часть 3) может быть ограничено федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; такой федеральный закон должен обеспечивать возможность реализации данного права и одновременно - соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц - с другой (Постановление

Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 года N 12-П).

Соответствующие предписания содержатся во Всеобщей декларации прав человека (пункт 1 статьи 20 и пункт 2 статьи 29), Конвенции о защите прав человека и основных свобод (пункт 2 статьи 11) и Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 21), допускающих введение ограничений права на мирные собрания, только если они установлены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, обеспечения должного признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья, нравственности и удовлетворения требований морали.

Как полагает Европейский Суд по правам человека, государство должно воздерживаться от применения необоснованных косвенных ограничений права на мирные собрания, а его вмешательство в это право может иметь место лишь при наличии оправдывающих его убедительных и неопровержимых доводов (постановления от 31 марта 2005 года по делу "Адали (Adaly) против Турции", от 20 октября 2005 года по делу "Политическая партия "Уранио Токсо" (Ouranio Toxo) и другие против Греции" и от 26 июля 2007 года по делу "Баранкевич против России").

3. Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях", который, согласно его статье 1, регулирует правоотношения в области прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений, в статье 16 закрепляет право религиозных организаций основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества), и беспрепятственно совершать там, а также в местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах, в крематориях и в жилых помещениях богослужения и другие религиозные обряды и церемонии (пункты 1 и 2); кроме того, религиозные организации вправе проводить религиозные обряды в других местах, специально для этого не отведенных, - лечебно-профилактических и больничных учреждениях, детских домах, домах-интернатах для престарелых и инвалидов, учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, по просьбам находящихся в них граждан в помещениях, специально выделяемых администрацией для этих целей, и с соблюдением требований законодательства (пункт 3); командование воинских частей с учетом требований воинских уставов не препятствует участию военнослужащих в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях (пункт 4).

По смыслу названных законоположений, проведение указанных в них религиозных мероприятий в местах, специально отведенных для этих целей, или в помещениях, предоставленных для этих целей администрацией соответствующих учреждений, а также в жилых помещениях не предполагает какого бы то ни было вмешательства органов публичной власти и не требует согласования с ними, что уже само по себе свидетельствует о наличии у граждан, реализующих свое право на свободу вероисповедания, достаточно широких возможностей для удовлетворения потребностей в проведении такого рода публичных мероприятий религиозного характера.

Что касается публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", местах (в том числе на открытом воздухе или в нежилых помещениях), то в соответствии с пунктом 5 той же статьи они осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, демонстраций и шествий, который в настоящее время определяется Федеральным законом от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях".

3.1. Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" возлагает на организатора соответствующего публичного мероприятия (за исключением собрания, а также пикетирования, проводимого одним участником) обязанность согласовать его организацию и

проведение в установленном законом порядке и предусматривает ответственность за нарушение этого порядка:

так, организатор публичного мероприятия обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия в письменной форме уведомление о проведении публичного мероприятия, в котором должны быть указаны цель, форма, место (места) его проведения, маршруты движения участников, дата, время начала и окончания публичного мероприятия, предполагаемое количество участников, формы и методы обеспечения общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства, а также фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона и фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению (пункт 1 части 4 статьи 5, части 1 и 3 статьи 7);

орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления - если он полагает, что проведение заявленного публичного мероприятия в указанном месте и (или) в указанное время невозможно, - извещает об этом организатора, который, в свою очередь, обязан в соответствии с мотивированным предложением изменить место и (или) время проведения публичного мероприятия (часть 5 статьи 5); при этом орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления обязан назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении в соответствии с требованиями данного Федерального закона и обеспечить в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а также оказание им при необходимости неотложной медицинской помощи (пункты 3 и 5 части 1 статьи 12 и пункт 2 части 3 статьи 14).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей (постановления от 30 октября 2003 года N 15-П, от 22 марта 2005 года N 4-П, от 14 июля 2005 года N 9-П, от 16 июня 2009 года N 9-П и др.).

Вводя процедуру предварительного уведомления органов публичной власти о проведении таких публичных мероприятий, как митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, федеральный законодатель имел целью реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на свободу собраний в условиях, обеспечивающих соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности, достижение баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и иных лиц - с другой, и исходил из необходимости гарантировать государственную защиту прав и свобод всем гражданам (как участвующим, так и не участвующим в публичном мероприятии), в том числе путем введения адекватных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан (как участников публичных мероприятий, так и лиц, в них не участвующих), а также установления публично-правовой ответственности за действия, их нарушающие или создающие угрозу их нарушения. Приведенная правовая позиция, выраженная Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 18 мая 2012 года N 12-П, равно как и аналогичная ей позиция Европейского Суда

по правам человека, который полагает, что требование подать уведомление о проведении публичного мероприятия не нарушает сущность права на свободу собраний и не только позволяет примирить это право с правами и законными интересами других лиц, но и служит предотвращению беспорядков или преступлений (постановления от 18 декабря 2007 года по делу "Нуреттин Альдемир (Nurettin Aldemir) и другие против Турции" и от 7 октября 2008 года по делу "Мольнар (Molnar) против Венгрии"), в полной мере могут быть распространены на порядок проведения публичных мероприятий религиозного характера.

3.2. Право на свободу вероисповедания, выражаемое через право на свободу собираться мирно, без оружия, реализуется, как правило, в форме того или иного публичного религиозного мероприятия, т. е. коллективно. Будучи элементами конституционно-правового статуса личности, эти права не идентичны по своим содержательным характеристикам, которыми обуславливается возможность возникновения конфликтных ситуаций при проведении таких мероприятий.

Так, последствия проведения без предварительного уведомления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления публичного религиозного мероприятия, если оно доступно восприятию другими гражданами (даже если проводится в помещении), сопоставимы с последствиями проведения несогласованного публичного мероприятия общественного характера, поскольку открытая демонстрация религиозных убеждений может раздражать или оскорблять тех, кто исповедует иную религию или не исповедует никакой религии, а проходящие вне культовых зданий и сооружений, а также специально отведенных для этого мест либо жилых помещений отдельные религиозные мероприятия в силу своей массовости - помешать нормальной работе транспорта, государственных или общественных организаций. Тем самым при определенных обстоятельствах независимо от намерений их организаторов и участников не исключается потенциальная опасность нарушения общественного порядка, а следовательно, причинения ущерба нравственному и физическому здоровью граждан, что требует должного контроля со стороны органов публичной власти, в обязанности которых входит принятие разумных мер для обеспечения мирного проведения публичных мероприятий.

Распространение на проведение таких публичных религиозных мероприятий правового регулирования порядка проведения митингов, шествий и демонстраций (а не собраний и одиночных пикетов) - поскольку оно направлено на достижение баланса конституционно защищаемых прав и свобод верующих, принимающих участие в публичном религиозном мероприятии, и граждан, которые по каким-либо причинам не желают его проведения в данном, специально не предназначенном для этого месте, т. е. на защиту как самих участников мероприятия, так и иных лиц, - не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан, а установление обязанности уведомления органов публичной власти об их проведении, как и ответственности за ненадлежащее исполнение данной обязанности - как чрезмерное вмешательство государства в дела религиозных организаций.

Вместе с тем Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", устанавливая для проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований уведомительный правовой режим, не распространяет его на собрания, а также пикетирования, проводимые одним участником, которые не требуют предварительного согласования. Такая дифференциация правового регулирования проведения указанных публичных мероприятий светского характера основана на объективной оценке их правовой природы и степени их потенциальной опасности в соответствии с критериями, определяемыми требованиями Конституции Российской Федерации, в том числе принципом юридического равенства и вытекающим из него принципом соразмерности.

Что касается молитвенных и религиозных собраний (и даже некоторых богослужений и обрядов) как разновидности публичных религиозных мероприятий, затрагивающих специфическую сферу общественной активности, то формально в системе действующего правового регулирования они

подпадают под нормативное определение собрания, т. е., согласно статье 2 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", совместного присутствия граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов. При этом по своим содержательным характеристикам они отличаются от аналогичных по некоторым внешним признакам публичных светских мероприятий, чем и предопределено предписание части 2 статьи 1 названного Федерального закона, в силу которого проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Федеральным законом "О свободе совести и о религиозных объединениях", который не устанавливает юридически значимых различий между видами публичных религиозных мероприятий - публичными богослужениями, церемониями, обрядами, ритуалами, молитвенными и религиозными собраниями (определение которых не только с юридической, но и с религиоведческой точки зрения представляется достаточно сложным).

Отсутствие в действующем правовом регулировании соответствующих дефиниций - притом что и формальная классификация публичных религиозных мероприятий не является достаточно четкой - не может, однако, рассматриваться как его дефект и препятствие для правильного разрешения споров, возникающих в связи с проведением публичных религиозных мероприятий, - оно обусловлено многоконфессиональностью российского общества и разнообразием вероисповеданий, что требует от законодателя, обязанного обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, максимальной сдержанности и деликатности.

В силу этого пункт 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" - в той мере, в какой им вводится в качестве общего правила уведомительный порядок проведения молитвенных и религиозных собраний как разновидности публичных религиозных мероприятий вне культовых зданий и сооружений и относящихся к ним территорий, а также специально отведенных или предоставленных для этих целей мест, т. е. в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 названного Федерального закона, местах, не противоречит Конституции Российской Федерации и согласуется с целями защиты общественного спокойствия, нравственности и здоровья граждан, указанными в том числе в статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

3.3. Учитывая различия между собраниями светского и религиозного характера, законодатель был вправе дифференцировать правовой режим их проведения. Вместе с тем распространение на любые молитвенные и религиозные собрания, проводимые вне специально отведенных для этого мест, правового режима митингов, демонстраций и шествий в условиях, когда ни Федеральный закон "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", ни Федеральный закон "О свободе совести и о религиозных объединениях" не делают никаких различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозного мероприятия, так и других граждан, и теми, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью (что позволяет предусмотреть для их проведения иной, менее строгий правовой режим по сравнению с установленным для проведения митингов, демонстраций и шествий), противоречит вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам равенства, справедливости и соразмерности.

Необходимость уведомлять уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления о таком публичном религиозном мероприятии и нести иные установленные законодательством обременения в силу одного лишь факта его проведения вне специально отведенных для этих целей мест представляет собой неправомерное вмешательство государства в сферу свободы совести, гарантированной каждому статьей 28 Конституции Российской Федерации и признаваемой статьей 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, и необоснованное, не обусловленное целями, указанными в статьях 17 (часть 3) и 55 (часть 3) Конституции Российской

Федерации, а также в пункте 2 статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ограничение права на свободу собраний, закрепленного статьей 31 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, пункт 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" - в той мере, в какой он распространяет на такие публичные религиозные мероприятия, как молитвенные и религиозные собрания, проводимые в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 названного Федерального закона, местах, порядок проведения митингов, демонстраций и шествий, установленный статьей 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", без учета различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, и теми, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью, в том числе применительно к случаям проведения молитвенных и религиозных собраний в нежилых помещениях, когда ни содержание самого религиозного мероприятия, ни местонахождение данного нежилого помещения не предполагают возникновения опасности для общественного порядка, нравственности и здоровья ни самих участников религиозного мероприятия, ни третьих лиц, - не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 28, 31 и 55 (часть 3).

3.4. В целях недопущения создания угрозы общественным отношениям, связанным с проведением публичных религиозных мероприятий, включая молитвенные и религиозные собрания, нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает необходимым определить следующий порядок исполнения настоящего Постановления. Федеральному законодателю - в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - надлежит внести необходимые изменения в регулирование порядка проведения публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, включая молитвенные и религиозные собрания, вне культовых зданий и сооружений, а также вне специально отведенных или предоставленных для этого мест, т. е. в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", местах, которые позволили бы учитывать содержательные характеристики конкретных видов таких публичных религиозных мероприятий, исходя из того, что не все они требуют от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников публичного религиозного мероприятия, так и других граждан.

Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, правоприменителям, включая суды, при рассмотрении спорных вопросов относительно необходимости уведомления органов публичной власти о проведении публичных религиозных мероприятий в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", местах, в том числе при решении вопроса о применении административной ответственности за несоблюдение данного требования, следует руководствоваться Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением и во всяком случае не применять порядок проведения митингов, демонстраций и шествий к молитвенным и религиозным собраниям, проводимым в нежилом помещении, если ни содержание самого религиозного мероприятия, ни местонахождение нежилого помещения не требуют от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка, безопасности и спокойствия граждан.

4. Пункт 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях", согласно которому публичные богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, проводимые вне культовых зданий и сооружений и относящихся к ним территорий, иных

мест, предоставленных религиозным организациям для этих целей, вне мест религиозного почитания, учреждений и предприятий религиозных организаций, кладбищ и крематориев, а также жилых помещений, осуществляются в порядке, установленном для проведения митингов, шествий и демонстраций, по сути, воспроизводит предписание пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", а потому - с учетом того, что речь идет о законе субъекта Российской Федерации, - следует его юридической судьбе.

Законодателю Республики Татарстан после внесения необходимых изменений в федеральное законодательство надлежит привести в соответствие с ними положения Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях".

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 47-1, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положения пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ими вводится в качестве общего правила уведомительный порядок проведения молитвенных и религиозных собраний как разновидности публичных религиозных мероприятий в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 названного Федерального закона (пунктах 1-4 статьи 19 названного Закона Республики Татарстан), местах.

2. Признать положения пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 3), 18, 19 (части 1 и 2), 28, 31 и 55 (часть 3), в той мере, в какой он распространяет на такие публичные религиозные мероприятия, как молитвенные и религиозные собрания, проводимые в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 названного Федерального закона (пунктах 1-4 статьи 19 названного Закона Республики Татарстан), местах, порядок проведения митингов, демонстраций и шествий, установленный статьей 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях", без учета различий между теми молитвенными и религиозными собраниями, проведение которых может потребовать от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников религиозного мероприятия, так и других граждан, и теми, проведение которых не сопряжено с такой необходимостью.

3. Федеральному законодателю - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - надлежит внести необходимые изменения в регулирование порядка проведения публичных богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, включая молитвенные и религиозные собрания, в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", местах, которые позволили бы учитывать содержательные характеристики конкретных видов таких публичных религиозных мероприятий, исходя из того, что не все они требуют от органов публичной власти принятия мер, направленных на обеспечение общественного порядка и безопасности как самих участников публичного религиозного мероприятия, так и других граждан.

Законодателю Республики Татарстан после внесения необходимых изменений в федеральное законодательство надлежит привести в соответствие с ними положения Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях".

4. Впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего Постановления, правоприменителям, включая суды, при рассмотрении спорных вопросов относительно необходимости уведомления органов публичной власти о

проведении публичных религиозных мероприятий в иных, помимо указанных в пунктах 1-4 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", местах, в том числе при решении вопроса о применении административной ответственности за несоблюдение данного требования, следует руководствоваться Конституцией Российской Федерации и настоящим Постановлением.

5. Судебные постановления по делам граждан Айрияна Пайкара Эдуардовича и Щендрыгина Александра Ивановича, если они основаны на положениях пункта 5 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан "О свободе совести и о религиозных объединениях" в той мере, в какой эти положения признаны настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке, при условии что для этого нет иных препятствий.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу после официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и официальных изданиях органов государственной власти Республики Татарстан. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 30-П