



ВОЗВРАТ РЕЛИГИОЗНЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ИМУЩЕСТВА РЕЛИГИОЗНОГО НАЗНАЧЕНИЯ: ВОПРОС О КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЯХ

Законопроект о возврате религиозным организациям имущества религиозного назначения активно обсуждается в Государственной Думе. Обществу также небезынтересна судьба культурных ценностей, находящихся сегодня под контролем государства. Каково Ваше мнение по поводу предлагаемой процедуры передачи культурных ценностей религиозным организациям?



Игорь Манылов,

заместитель министра
экономического развития РФ,
кандидат юридических наук

— Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» уже сейчас содержит положения о возможности безвозмездной передачи объектов религиозного назначения религиозным организациям. Рассматриваемый законопроект уточняет процедуры этой передачи и определяет состав подлежащего ей имущества.

В целом в законопроекте найден баланс между интересом религиозных организаций в получении объектов религиозного назначения и сохранением и защитой культурных ценностей и объектов, длительное время находящихся в пользовании учреждений культуры.



Григорий Ивлиев,

председатель Комитета
Государственной Думы РФ
по культуре,
кандидат юридических наук.

— Так исторически сложилось, что на протяжении десятилетий здания, строения, сооружения, первоначально построенные для религиозных целей, сохранялись учреждениями культуры и были признаны памятниками, подлежащими государственной охране. Поэтому для специалистов в области охраны культурного наследия, искусствоведения, реставрации, музейного сообщества, деятелей культуры, граждан, общественных организаций так важен вопрос их дальнейшего использования религиозными организациями, а также судьба самих учреждений культуры.

Уже с первой статьи законопроекта мы видим, что при его разработке был найден компромисс: учтены интересы и музейного сообщества, и представителей религиозных организаций. Так, законопроект не распространяет свое действие на имущество религиозного назначения, относящееся к предметам и коллекциям, входящим в состав Музейного фонда Российской Федерации, документам, входящим в состав Архивного фонда Российской Федерации или Национального библиотечного фонда.

Новацией законопроекта является вводимая им публичность передачи имущества религиозного назначения, вплоть до создания комиссий для разрешения разногласий, возникающих при рассмотрении заявлений религиозных организаций о передаче им государственного или муниципального имущества.

Вопросы сохранения недвижимых памятников истории и культуры также нашли отражение в проекте закона. Предусматривается необходимость заключения религиозными организациями охранных обязательств на объекты культурного наследия, передаваемые им в собственность или в безвозмездное пользование, а также обязательность передачи объекта культурного наследия федерального значения только централизованной религиозной организации. Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия» продолжает действовать и не освобождает никого от ответственности за сохранность памятника и обеспечение особого режима его содержания.

Законопроект при этом не позволяет передать в собственность религиозным организациям особо ценные объекты культурного наследия, памятники, входящие в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, объекты, входящие в состав историко-культурных заповедников.

И конечно, главное, на что следует обратить внимание, — предоставление равноценного помещения организациям культуры в случае передачи объекта, в котором оно размещалось. В законопроекте прописана лишь «возможность» предоставления помещения, мы же настаиваем на безусловности, обязательности предварительного предоставления организации культуры равноценного помещения. И мы предлагаем норму проекта закона в этой части привести в соответствие с ч. 7 ст. 53 «Основ законодательства РФ о культуре», предусматривающей передачу религиозной организации объекта религиозного назначения, занятого организацией культуры, только после фактической готовности помещений, обеспечивающих деятельность выводимых учреждений культуры.



Сергей Абрамов,

член Общественной палаты РФ, заместитель председателя Комиссии по сохранению и развитию отечественной культуры, руководитель Рабочей группы по совершенствованию законодательства в области культуры:

Правительству нужно продумать состояние готовности к этой передаче, которая потребует много сил, энергии, финансовых затрат. Для нас, повторюсь, важна в первую очередь гарантия предоставления учреждениям культуры помещений. Не пустых и не подходящих для содержания музейных ценностей, в отдаленных городских районах, а достойных площадок с современным оборудованием, позволяющим сохранить историческое наследие для будущих поколений. И на это требуется, конечно, отдельная государственная программа развития, финансирование которой должно быть прописано в бюджете. Только в таком случае можно говорить о грамотной реализации этого законопроекта, о цивилизованном процессе передачи имущества религиозного назначения.

— Комиссией Общественной палаты по сохранению и развитию отечественной культуры была проведена экспертиза законопроекта о передаче имущества религиозного назначения, находящегося в государственной и муниципальной собственности, религиозным организациям. В ходе экспертизы было выявлено несколько недостатков проекта, которые ставят под сомнение целесообразность его принятия в предложенном виде и требуют поправок.

Среди наиболее острых проблем стоит отметить, что в законе не предусмотрено обязательное предоставление учреждениям и унитарным предприятиям помещений взамен передаваемого недвижимого имущества, если такая передача приведет к невозможности работы выезжающих организаций. Необходимо законодательно обеспечить правовую защиту отдельных объектов, входящих в состав комплексных объектов культурного наследия. Надо исключить возможность прекращения права учреждений культуры на оперативное управление помещениями, которые имели культовое предназначение, но находятся в составе светских зданий, т.е. домовых и дворцовых храмов. В законопроекте не предусмотрены механизмы контроля за сохранностью и целевым использованием передаваемых объектов культурного наследия, отсутствуют положения об ответственности религиозных организаций за сохранность переданных им объектов культурного наследия.

Наконец, вследствие принятия законопроекта права граждан на доступ к культурному наследию могут быть ограничены. Будучи переданным религиозным организациям, имущество окажется недоступным для немалой части граждан из-за внутренних правил той или иной религиозной организации. Мы хотим обратить особое внимание на этот вопрос.

Заключение Общественной палаты и ряд поправок, разработанных представителями общественности, были направлены в Государственную Думу после первого чтения законопроекта, прошедшего 22 сентября. Надеюсь, что парламентарии прислушаются к нашим замечаниям и в результате удастся добиться консенсуса в этом актуальном для российского общества, остром и требующем законодательного решения вопросе.



Александр Сергеев,

заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета СПбГУ экономики и финансов, доктор юридических наук, профессор, советник юридической фирмы *DLA Piper*:

— Как показывает опыт, культурные ценности наилучшим образом сохраняются тогда, когда они используются по своему прямому назначению (за исключением случаев, когда для сохранения необходимы специальные — музейные — условия хранения). Это вдвойне справедливо для имущества религиозного назначения, которое должно служить тем целям, для которых оно создавалось.

Поэтому, поддерживая общую концепцию и цели законопроекта, считаю нужным отметить, что многие его положения вступают в прямое противоречие с действующим гражданским законодательством и законодательством об охране культурных ценностей. Поэтому необходимы либо соответствующая корректировка законопроекта, либо одновременное внесение изменений в Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты.



Инокния Ксения (Чернега),

руководитель юридического отдела Московской патриархии, член Рабочей группы Правительственной комиссии по разработке законопроекта, кандидат юридических наук:

— Законопроект не предусматривает реституции церковного имущества. Реституция (от лат. *restitution* — восстановление в правах) предполагает возврат собственнику полученного в натуре. Если такой возврат невозможен, то выплачивается компенсация. Для осуществления реституции в отношении незаконно изъятого имущества собственник должен доказать факт принадлежности ему такого имущества на праве собственности, а также факт изъятия; дополнительно требуется обосновать незаконность изъятия. Законопроект не возлагает на религиозную организацию обязанность доказывать эти обстоятельства.

По логике законопроекта религиозным организациям может передаваться как то имущество религиозного назначения, которое в прошлом принадлежало Церкви, так и то, которое в дореволюционный период находилось в государственной собственности либо в собственности третьих лиц. Принадлежность имущества Церкви в дореволюционный период не имеет, таким образом, абсолютно никакого значения; определяющим фактором передачи является религиозное назначение имущества, которое необходимо с помощью архивных документов подтвердить.

Сама возможность безвозмездной передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения уже предусмотрена действующим законодательством (ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»; ст. 21, 22 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»). Смысл будущего закона состоит в том, чтобы урегулировать порядок такой передачи, который должен быть единым для всех случаев передачи имущества как из федеральной собственности, так и из собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Для сравнения: на сегодняшний день урегулирован на уровне подзаконного акта — Постановления Правительства РФ от 30.06.2001 № 490 — лишь порядок безвозмездной передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности.



Анатолий Пчелинцев,

заместитель президента Гильдии российских адвокатов, главный редактор журнала «Религия и право», профессор РГГУ, кандидат юридических наук, почетный адвокат России:

— При решении вопросов, связанных с передачей религиозным организациям в собственность имущества религиозного назначения, прежде всего должны обеспечиваться конституционные гарантии лиц, владеющих этим имуществом на законных основаниях, с тем чтобы соблюдался баланс прав и интересов религиозных организаций и владельцев имущества. В противном случае в обществе может быть спровоцирован серьезный социальный конфликт, вызванный «религиозным рейдерством».



Никита Гурин,

адвокат Адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры»:

— Законопроект принят только в первой редакции, и это важно, потому что Государственная Дума РФ высказала свое принципиальное согласие урегулировать на уровне закона отношения в указанной сфере.

Среди задач, которые подлежат решению в рамках законопроекта, можно отметить установление единообразных правил передачи имущества на федеральном, региональном и местном уровнях; решение вопросов реализации ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» в части передачи объектов, закрепленных на праве хозяйственного ведения и оперативного управления; установлена возможность передачи религиозной организации имущества, использование которого позволит более эффективно обеспечить его сохранность.

Принятие данного закона трудно переоценить, и тем более значимы риски, связанные с его соответствием положениям Конституции РФ и нормам международного права. Важно при принятии законопроекта обеспечить и компромисс между интересами сторон при решении вопросов передачи в собственность и (или) пользование объектов культурного наследия религиозным организациям.

Что касается имущественно-правовых вопросов, формулировки законопроекта отличает неоднозначность. Она заметна при определении понятия «имущество религиозного назначения», обязанностей по эксплуатации имущества; необходимо конкретизировать положения об определении судьбы земельного участка под объектами недвижимости, подлежащими передаче. Указанные технические вопросы должны быть разрешены.



Дмитрий Черный,

партнер коллегии адвокатов
«Муранов, Черняков и партнеры»:

— Закон вводит новую процедуру отчуждения федерального (муниципального) имущества. Сама по себе идея безвозмездной передачи такого имущества в собственность третьих лиц не является новостью для российского законодательства. Например, вклад в имущество государственной корпорации по сути представляет собой то же самое. Однако в случае передачи имущества в пользу религиозных организаций Российская Федерация (органы муниципальной власти) никак не сможет воздействовать на решения, принимаемые религиозной организацией в отношении использования имущества религиозного значения. Законопроект не предусматривает наделение какого-либо органа полномочиями по надзору за его целевым использованием, а также не устанавливает последствий нарушения обязанности использовать имущество по целевому назначению и порядка привлечения к такой ответственности.

При этом термины, используемые в законопроекте, не всегда позволяют четко разграничить, что относится к имуществу религиозного назначения, а что нет. Например, существующим законодательством не раскрывается содержание таких понятий, как культовый комплекс, религиозный обряд и церемония, богослужение, молитвенные и религиозные собрания, обучение религии, профессиональная монашеская жизнедеятельность, религиозное почитание и т.д. Толкование всех указанных терминов законопроектом фактически оставлено на откуп уполномоченного органа (Росимущества) и соответствующих комиссий по разрешению разногласий (ст. 9 законопроекта). Очевидно, что разрешение таких разногласий предполагает решение непростых вопросов, учитывая многоконфессиональность России, а также наличие огромного количества различных сект даже в пределах одного из вероучений. Например, относится ли к имуществу религиозного назначения здание, которое изначально не строилось как церковь, однако по факту церковь в нем некоторое время функционировала (как в случае со Студенческим театром МГУ)? При этом очевидно, что такое толкование может зависеть как от обычных для России факторов, так и от таких особенностей, как принадлежность членов комиссии, принимающей решение, к той или иной вере.

Ввиду этого если законопроект будет принят в текущей редакции, то слишком многое будет зависеть от того, как будут сформулированы соответствующие подзаконные акты, регламентирующие деятельность таких комиссий (кто конкретно будет в них входить, как будет организована процедура рассмотрения разногласий, что конкретно будет считаться разногласием). Разумеется, лучше, если бы терминологические вопросы были определены в законе, а не в подзаконных актах.



Сергей Ковалев,

управляющий партнер
Юридической группы *PRINCIPIUM*,
адвокат, доцент кафедры
гражданского и трудового
права РУДН, международный
арбитр МКАС при Европейской
арбитражной палате
кандидат юридических наук:

— Правительство РФ внесло на рассмотрение в Государственную Думу РФ проект ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности». Предложенный законопроект вводит новую категорию имущества — «имущество религиозного назначения». Указывается, что прежде всего в эту категорию попадает недвижимое имущество, которое определяется через взаимосвязь с видами деятельности религиозных организаций:

- богослужения, молитвенные и религиозные собрания, другие религиозные обряды и церемонии;
- обучение религии, профессиональное религиозное образование;
- монашеская жизнедеятельность;
- религиозное почитание (паломничество).

Также к имуществу религиозного назначения законопроект относит такое движимое имущество, как «предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений, предметы, предназначенные для богослужбных и иных религиозных целей».

Законопроект устанавливает два правовых титула, которые могут приобретать религиозные организации на имущество религиозного назначения: право собственности и право безвозмездного пользования. Основным приобретаемым титулом будет право собственности, но за некоторыми изъятиями, установленными законопроектом.

Императивно установлено, что такое имущество должно передаваться религиозным организациям безвозмездно из федеральной собственности, собственности субъектов Федерации и муниципальной собственности. Безвозмездная передача права собственности на имущество одним лицом другому в соответствии с гражданским законодательством является дарением. Следовательно, государство предполагает подарить большой перечень государственного имущества религиозным организациям. Если рассматривать подобное решение как направленное на возврат ранее национализированного церковного имущества, то, возможно, его позволительно признать справедливым и обоснованным. Если же учитывать, что в России проживает большое количество граждан, которые не принадлежат ни к одной религиозной конфессии, то подобные действия государства по отношению к ним можно признать дискриминационными.

Вызывает опасения раздел законопроекта, который распространяет режим имущества религиозного назначения на «имущество, предназначенное для обслуживания имущества религиозного назначения». Таким образом, перечень имущества, безвозмездно передаваемого религиозным организациям, необоснованно расширяется и, по сути, остается на усмотрение государственного органа, уполномоченного на принятие соответствующих решений.



Александр Кузнецов,

партнер Юридической группы
PRINCIPIUM:

— Реализация законопроекта может привести к росту расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, так как передача религиозным организациям недвижимого имущества религиозного назначения осуществляется только после предоставления расположенным в них государственным (муниципальным) унитарным предприятиям, государственным (муниципальным) учреждениям служебных и производственных помещений, обеспечивающих их функциональную деятельность, в случае отсутствия и (или) недостаточности иных объектов недвижимости для осуществления уставных видов деятельности.

Принятие законопроекта может также привести к недополучению доходов от использования недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в результате его безвозмездного отчуждения.

Приоритет, отдаваемый религиозным организациям, обоснованно может быть воспринят обществом как нарушение положения Конституции о светском характере российского государства.

Существующая напряженность в отношениях между музеями и религиозными организациями касательно мест хранения культурных и религиозных ценностей скорее всего усугубится.

Законопроект предполагает равенство прав религиозных организаций, относящихся к одной конфессии, в отношении имущества, имеющего религиозное назначение, не устанавливая четких границ данных прав и условий передачи имущества, оснований для отказа в удовлетворении заявлений, не устанавливая критериев разрешения споров, в том числе судебных, между заинтересованными лицами, что не может не привести к злоупотреблениям субъектами своими правами. Закон не предусматривает критериев, которыми следует руководствоваться уполномоченному органу или суду в случае поступления более чем одного заявления в отношении конкретного имущества от более чем одной религиозной организации.

Закон в случае принятия в предлагаемой редакции позволяет безвозмездно получить государственное или муниципальное имущество абсолютно любым организациям, как давно существующим, так и недавно созданным. Закон не ставит никаких преград для получения государственного или муниципального имущества псевдорелигиозными организациями, в том числе созданными именно с целью получения такого имущества, учитывая, что для создания религиозной организации достаточно десяти человек.

Законопроект требует тщательной проработки и доработки.