

УДК 340

DOI: 10.17223/22253513/23/3

А.А. Исаева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИССИОНЕРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ КАК ИМИТАЦИЯ БОРЬБЫ С РЕЛИГИОЗНЫМ ЭКСТРЕМИЗМОМ

В статье исследуются конституционно-правовая природа и особенности проведения миссионерской деятельности в России. Анализируя изменения законодательства в сфере свободы совести и свободы вероисповедания, автор определяет группы проблем в регламентации порядка осуществления права на распространение своих религиозных убеждений. Делается вывод о неэффективности и противоречивости регулирования миссионерской деятельности, применение которого влечет за собой нарушения прав человека и гражданина.

Ключевые слова: миссионерская деятельность, религиозные организации, свобода совести, светское государство, религиозный экстремизм.

В июле 2016 г. в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» [1] (далее – Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях») появилась новая глава III.1, регулирующая вопросы миссионерской деятельности в России. Эти и некоторые сопутствующие изменения были внесены в числе других актом [2], который получил неофициальное название – пакет Яровой – Озерова. Этот документ, теперь уже действующий, в целом направлен на борьбу с терроризмом и обеспечение общественной безопасности. Хотя непосредственно поправки к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» появились в законопроекте только к моменту его рассмотрения в Государственной Думе Российской Федерации во втором чтении. Соответствующие дополнения к тексту проекта предложил депутат нижней палаты Парламента фракции «Справедливая Россия» И.Л. Зотов.

Комплекс проблем, связанных с деятельностью по распространению религии или убеждений, уже долгое время является весьма актуальным. На федеральном уровне специального регулирования вопросов осуществления миссионерской деятельности долгое время не было, и субъекты Российской Федерации решали такие проблемы самостоятельно, принимая региональные законы (например, в Белгородской, Воронежской, Костромской, Курской, Смоленской, Архангельской областях, в Республике Северная Осетия–Алания). В течение нескольких лет в десяти субъектах Российской Федерации такие законы принимались, но практически не применялись, а в последствии многие из них были отменены в связи с несоответствием общегосударственным нормам. Более того, само их существование сомнительно с конституционной точки зрения. Пункт «в» ст. 71 Конституции 1993 г. относит к исключительному ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина. Миссионерская деятельность, являю-

щаяся, по существу, формой распространения религии, рассматривается согласно ст. 28 Конституции РФ как один из элементов свободы совести и свободы вероисповедания. Поэтому специальное регулирование миссионерской деятельности возможно либо федеральными источниками права, либо региональными, если субъектам Российской Федерации будут переданы соответствующие полномочия (чего сделано не было).

Попытки принять нормы, регулирующие миссионерскую деятельность на федеральном уровне, предпринимались неоднократно. Так, в 2006 г. Министерство юстиции РФ по поручению Правительства РФ подготовило соответствующий законопроект. Однако он вызвал множество нареканий, в частности, со стороны Русской Православной Церкви и после некоторых публичных обсуждений был отклонен Государственной Думой. Подобные попытки предпринимались и позже, в 2009 г., но тоже безуспешно. Появление же нового законопроекта [3] в 2016 г. оказалось обусловленным не правовыми коллизиями, а борьбой за поддержание общественной безопасности, что во многом определило содержание принятого акта, его целевую направленность.

Невзирая на множество нареканий к тексту указанного законопроекта уже на стадии его разработки, он был принят весьма в спешном порядке, а его положения не исключили тех недостатков, на которые указывали представители науки и отдельных религиозных объединений [4]. Главной новеллой для Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» стала ст. 24.1, где теперь закреплено определение миссионерской деятельности, которое никак не связано с его религиозным пониманием служения пастве. Так, согласно действующему законодательству, чтобы признать какую-либо деятельность миссионерской, она должна отвечать в совокупности следующим признакам:

1. Деятельность должна осуществляться непосредственно религиозными объединениями либо уполномоченными ими гражданами и (или) юридическими лицами. То есть это не деятельность физического лица, действующего в рамках распространения своих личных убеждений. Гипотетически такое лицо может принадлежать к любому религиозному объединению, но чтобы осуществлять миссионерскую деятельность, у него должны быть письменные официальные полномочия. Это может быть документ о том, что человек является:

- а) руководителем организации;
- б) священнослужителем религиозного объединения;
- в) членом коллегиального органа религиозной организации;
- г) официально уполномоченным на ведение миссионерской деятельности от имени религиозного объединения.

Нужно заметить, что в интересах религиозного объединения выдавать соответствующие документы ограниченному кругу лиц и на определенное время.

2. Деятельность должна быть направлена на распространение информации о своем вероучении.

3. Деятельность осуществляется среди лиц, не являющихся участниками (членами, последователями) данного религиозного объединения.

4. Деятельность имеет целью вовлечение указанных лиц в состав участников (членов, последователей) религиозного объединения.

5. Такая деятельность должна осуществляться публично, при помощи средств массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети Интернет либо другими законными способами.

Если все эти признаки усматриваются в деятельности, то она может быть признана миссионерской и на нее распространяются установленные в законе ограничения. В остальных случаях она таковой не является и подпадает, например в зависимости от конкретных обстоятельств дела, под действие ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и может рассматриваться как реализация личного права человека на распространение своих религиозных и иных убеждений. И тут возникает следующий момент, который очень важен, особенно для понимания правоприменителей, так как на практике часто не соблюдается, – миссионерская деятельность, отвечающая требованиям закона, не запрещена, а может и должна проводиться. Но если она не соответствует установленным законом требованиям, то теперь статьей 5.26 Кодекса об административных правонарушениях РФ установлена ответственность за совершение незаконной миссионерской деятельности, что влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 50 тыс. руб., на юридических лиц – от 100 тыс. до 1 млн руб.

Если обратиться к тексту ныне действующей редакции Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», то можно выделить следующие проблематичные моменты в содержании правового регулирования. Во-первых, **возможность привлечения иностранных миссионеров**. Статья 20 предусматривает два основания пребывания и деятельности иностранных религиозных деятелей в Российской Федерации: установление и поддержание международных связей и контактов, в том числе в целях паломничества, участия в собраниях и других мероприятиях (для чего религиозные организации вправе приглашать иностранных граждан), а также осуществление профессиональной религиозной деятельности, в том числе миссионерской деятельности, по трудовому или гражданско-правовому договору с данными организациями.

В свою очередь, ч. 4 ст. 24.2 этого же акта предусматривает, что иностранные граждане, въехавшие на территорию Российской Федерации по приглашению религиозной организации в соответствии со ст. 20 указанного закона, вправе осуществлять миссионерскую деятельность только от имени указанной религиозной организации на территории субъекта или территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с территориальной сферой ее деятельности при наличии соответствующего документа. А так как эта норма не уточняет номер части ст. 20, а соответственно, и основания пребывания и деятельности иностранных религиозных деятелей в Российской Федерации, то миссионерской деятельностью могут заниматься иностранные граждане и без заключения с религиозной организацией трудового договора. Те же, кто приехал осуществлять миссионерскую деятельность по трудовому договору, должны получить трудовую визу. В свою очередь, для иностранцев существует квота на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и разрешений на работу, а

юридическое лицо должно получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, что, несомненно, весьма существенно осложнит жизнь религиозным организациям.

Но здесь есть противоречие между рассматриваемым законом и миграционным законодательством, так как если приглашающая религиозная организация является централизованной, то иностранный миссионер согласно указанной норме Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» может осуществлять свою деятельность на территории субъекта или территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с территориальной сферой ее деятельности соответствующей организации. А согласно ч. 4.2 ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выдано разрешение на работу. Однако можно заметить, что если исходить из правил преодоления коллизий в праве, необходимо применять новые правила, а миссионеры должны получить возможность действовать на территориях тех субъектов России, где осуществляет свою деятельность пригласившая их религиозная организация.

Во-вторых, **актуальным оказался вопрос о рамках миссионерской деятельности в жилых помещениях.** Статья 24.1 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» не допускает осуществление миссионерской деятельности в жилых помещениях, за исключением случаев, предусмотренных в ч. 2 ст. 16 этого же акта, т.е. тех мест, где богослужения могут осуществляться беспрепятственно. Последняя норма, в свою очередь, не запрещает проведение миссионерской деятельности в жилых помещениях. Содержательно части статей дублируются, поэтому связка бланкетной нормы неочевидна и выстроена непоследовательно. На практике актуальным оказался вопрос о проведении религиозных обрядов домашних групп, но новая редакция закона никак не сказывается на них, так как цель подобных мероприятий не воцерковление, а богослужение.

В-третьих, **вопрос о выпускаемой печатной продукции.** По сути ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» ничего не меняет. Единственное, что непосредственно затронет интересы религиозных организаций, это особенности нанесения маркировки. Если печатная продукция и другие материалы используются в рамках миссионерской деятельности той же религиозной организацией, которая их издала, то такая продукция должна иметь одну маркировку с ее официальным полным наименованием. А если издания выпущены одной организацией, а используются в рамках миссионерской деятельности другой (пусть и одного вероисповедания), то необходимо сделать две маркировки для каждой организации.

Таким образом, поправки ввели понятие миссионерской деятельности, определили порядок ее осуществления и установили меры ответственности за его нарушение. Но можно заключить, что нововведения, с одной стороны, с юридической точки зрения, не должны были внести существенных изменений в деятельность религиозных организаций, а с другой – вызвали озабоченность последних по вопросу о формальном соблюдении норм права, что-

бы у правоприменителей не возникало необоснованных претензий к их деятельности. Ведь цель нововведений очевидна – ограничить, а лучше исключить деятельность небольших и новых для России религиозных течений, что подтверждается практикой необоснованных привлечений к ответственности, которая будет рассмотрена ниже. Верующих стали рассматривать как потенциальных экстремистов. Соответственно был проведен ряд семинаров и выработаны методические рекомендации по осуществлению миссионерской деятельности. Это стало своего рода «обходным маневром» со стороны религиозных объединений, деятельность которых теперь как бы соответствует букве, но не духу «запретительного» закона, дополнительные требования которого, по существу, не нужны.

В правовом регулировании миссионерской деятельности много несоответствий и изъянов, что породило и соответствующие проблемы в правоприменительной практике, о чем так переживали представители религиозных структур в ходе рассмотрения законопроекта.

Первая проблема – это **вопрос о субъекте, на кого должны распространяться соответствующие нормы**. Закон говорит о двух субъектах – религиозных объединениях и уполномоченных ими лицах. Правоприменитель толкует соответствующую норму весьма широко. Так, например, 14 августа 2016 г. Железнодорожный районный суд г. Орла признал проживающего в городе гражданина Соединенных Штатов Америки Д. Оссерваарде виновным по ч. 5 ст. 5.26 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации («Осуществление иностранным гражданином миссионерской деятельности с нарушением требований законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях») и приговорил его к штрафу в размере 40 тыс. руб. Этот баптист, имеющий вид на жительство в России с 2005 г., проводил в своем доме встречи по изучению Библии. Основные претензии к его деятельности свелись к тому, что Д. Оссерваарде расклеил объявления о проводящихся встречах в одном из районов города, а затем провел встречу, что в целом нельзя отнести к миссионерской деятельности.

Однако в судебной практике есть и отрадные тенденции. Так, в ноябре 2016 г. в Калининграде прекращены за отсутствием состава правонарушения четыре административных дела, возбужденные в связи с «незаконным миссионерством» Свидетелей Иеговы. Суд подтвердил, что «закон «О свободе совести» не содержит запрета на распространение личного религиозного опыта и общение на религиозные темы», и постановил, что «деятельность верующих, которые просто хотели реализовать свое право на распространение своих религиозных взглядов, не содержит совокупности признаков миссионерской деятельности».

Вторая проблема – это **цели законопроекта**, которые никак не обозначены ни в пояснительной записке, ни в ходе дальнейшего рассмотрения законопроекта. Хотя уже сейчас очевидно, что направлен он на облегчение работы правоохранительных органов, воспрепятствование деятельности отдельных религиозных объединений, воспринимаемых некоторыми активистами как сектантские и антисоциальные. Об этом свидетельствует и практика привлечения к административной ответственности за незаконную миссионер-

скую деятельность. В основном к ней привлекаются представители немногочисленных и новых для России религиозных течений, а также протестанты, но не религии, играющие согласно преамбуле Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» особую роль в истории нашей страны (православие, а также христианство, ислам, буддизм, иудаизм). Так, зачастую жертвами неправомерного привлечения к ответственности становятся баптисты, сайентологи, мормоны, Свидетели Иеговы, евангелисты, пятидесятники, адвентисты седьмого дня и т.д.

Третья проблема – это **максимальный субъективизм правоприменительной, судебной практики**. Принятые «антимиссионерские» поправки не дают ответа на вопросы, без понимания которых невозможно регулировать религиозную деятельность: Что такое религия? Можно ли к ней отнести ноосферологов или йогов? Каковы формы и методы передачи религиозных учений? По каким основаниям отличать миссионерскую проповедь от речи на духовно-нравственные темы и академических лекций по религиоведению или философии религии? И, самое главное, как в этом разобраться полицейскому, прибывшему по вызову? Имеет ли значение, что лектор по своим воззрениям принадлежит к определенной (но не запрещенной) религиозной группе? Может ли он рассказывать о религиозных практиках и даже демонстрировать их, но при этом не заниматься миссионерством? А если это делает человек без определенных религиозных убеждений или тот, чьи убеждения не совпадают с демонстрируемыми практиками?

По факту же эти поправки применяются в соответствии с представлениями о духовной сфере конкретного правоприменителя или заявителя, пожаловавшегося на нарушение. Так, 31 августа 2016 г. судья одного из районов Республики Марий Эл приговорил пастора Церкви христиан веры евангельской Александра Якимова к штрафу в размере 5 тыс. руб. за «незаконное миссионерство» в деревне Мари-Шолнер. Суд постановил, что участие пастора в празднике деревни, цитирование Библии и благословение участников праздника является нарушением закона. Но в данном конкретном случае миссионерская деятельность не осуществлялась. Поздравления религиозного лидера даже при наличии атрибутики церкви никак нельзя считать миссионерством. Более того, даже если бы пастор осуществлял миссионерскую деятельность, он бы имел на это полное право, так как данная религиозная группа выполнила для этого все необходимые требования законодательства, а именно уведомила управление юстиции о создании религиозной группы, получив подтверждение об уведомлении. А также у священнослужителя имеется решение группы о предоставлении ему полномочий миссионера.

Но есть и положительные примеры, когда пусть и не органы полиции, а суд устанавливал характер и содержание выступления на публичном мероприятии. 18 января 2017 г. Мировой суд Санкт-Петербурга прекратил административное производство в отношении Д. Угая – петербургского программиста. 22 октября 2016 г. он выступил с лекцией о видах йоги на фестивале «Ведалайф», после чего его пытались привлечь к ответственности за незаконное осуществление миссионерской деятельности. Но лекция Д. Угая носила светский характер и не была похожа на миссионерство, как утверждали в рамках разбирательства присутствующие на мероприятии.

Таким образом, нормы о миссионерской деятельности, которые должны применяться для защиты прав и охраняемых законных интересов человека и гражданина, не только не достигают поставленной цели, но и нарушают конституционные права и свободы как верующих, так и атеистов. Такое регулирование несоразмерно его эффективности при противодействии терроризму. Конечно, представители соответствующих вероучений могут и уже выработали определенные правила своей деятельности в новых условиях, зачастую рассматриваемые ими как ненужное ограничение свободы совести, свободы вероисповедания.

Литература

1. *О свободе совести и о религиозных объединениях*: федеральный закон РФ от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Рос. газета. 01.10.1997. № 190; Собрание законодательства РФ. 29.09.1997. № 39. Ст. 4465.

2. *О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности*: федеральный закон РФ от 06.07.2016 № 374-ФЗ // Рос. газета. 08.07.2016. № 149; Собрание законодательства РФ. 11.07.2016. № 28. Ст. 4558.

3. *О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности*: законопроект № 1039149-6 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы РФ. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1039149-6&02> (дата обращения: 30.01.2017).

4. *Адвокат* Константин Андреев: Антимиссионерский законопроект противоречит Конституции Российской Федерации. URL: http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION_ID=439&ELEMENT_ID=7061 (дата обращения: 30.01.2017).

Isaeva Anastasia A. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

LEGAL REGULATION OF MISSIONARY ACTIVITY IN RUSSIA AS AN IMITATION OF THE FIGHT AGAINST RELIGIOUS EXTREMISM

Key words: missionary work, religious organizations, freedom of conscience, the secular state, religious extremism.

In July 2016 it was adopted in the Federal Law on 26.09.1997 № 125-FZ "On Freedom of Conscience and Religious Associations" (further - Federal Law) new Chapter III.1, which regulates the missionary activity in Russia. The main innovation of this law was the art. 24.1, which is now fixed definition of missionary activity, but it has nothing to do with his religious understanding of ministry flock. If we turn to the text currently applicable version of the Federal Law, it is possible to identify the following problematic issues in the legal regulation. Firstly, the possibility of involvement of foreign missionaries. There is a contradiction between para. 3 p. 3 art. 24.2 of the Federal Law and p. 4.2 art. 13 of the Federal Law on 25.07.2002 № 115-FZ "On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation", since in the latter case, the foreign national not entitled to work outside of the subject of the Russian Federation on the territory of which he is granted a work permit. And according to the norms of the Federal Law the territory of a foreign missionary activity is limited to the territorial scope of the relevant activities of a religious organization, which may include several subjects of the Russian Federation. Secondly, topical was the question on the framework of missionary activity in living areas. Article 24.1 of the Federal law does not allow the implementation of missionary activity in residential locations except as provided in para. 2, art. 16 of the same act, that is, those places where the service can be carried out without hindrance. This provision, in turn, does not prohibit the carrying out of missionary activity in living areas. In its content the norms are the same, so a bunch of blanket norm is not obvious and is not built in series. Third, the question of the manufactured printed products. In fact, p. 3 art. 17 of the Federal Act does not change anything. The only thing is the need for the application

of more than one marking on the printed product, if it produces a single organization, but is used on missionary activity within another organization.

These shortcomings of legal regulation gave rise to corresponding problems in law enforcement. The first problem - the question of the subject. The law says the two of them - religious associations and their authorized persons. But law-interpreting the relevant rule is very broad and, for example, was brought to responsibility D. Osservaarde for being held in his home Bible study meeting.

The second problem is the objective of the bill, which is aimed at impeding the activities of certain religious associations. Often the victims of wrongful prosecution are Baptists, Jehovah's Witnesses, Evangelists, etc.

The third problem - is the maximum subjectivity enforcement, judicial practice.

Thus, the the norms of missionary activity, which should be used for protection of rights and legitimate interests of man and citizen, not only failed to achieve the goal, but violate the constitutional rights and freedoms of believers.

References

1. Russian Federation. (1997) O svobode sovesti i o religioznykh ob"edineniyakh: federal'nyy zakon RF ot 26.09.1997 N 125-FZ (red. ot 06.07.2016) [On Freedom of Conscience and on Religious Associations: Federal Law No. 125-FZ of the Russian Federation of September 26, 1997 (as amended on July 6, 2016)]. *Rossiyskaya gazeta*. 1st October.

2. Russian Federation. (2016) O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O protivodeystvii terrorizmu" i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti ustanovleniya dopolnitel'nykh mer protivodeystviya terrorizmu i obespecheniya obshchestvennoy bezopasnosti: federal'nyy zakon RF ot 06.07.2016 № 374-FZ [On Amendments to the Federal Law on Counteracting Terrorism and certain legislative acts of the Russian Federation regarding the establishment of additional measures to counter terrorism and ensure public security: Federal Law No. 374-FZ of the Russian Federation of July 6, 2016]. *Rossiyskaya gazeta*. 8th July.

3. The State Duma of the Russian Federation. (n.d.) O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy zakon "O protivodeystvii terrorizmu" i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti ustanovleniya dopolnitel'nykh mer protivodeystviya terrorizmu i obespecheniya obshchestvennoy bezopasnosti: zakonoproekt № 1039149-6 [On Amendments to the Federal Law on Counteracting Terrorism and certain legislative acts of the Russian Federation regarding the establishment of additional measures to counter terrorism and ensure public security: Bill No. 1039149-6]. [Online] Available from: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=1039149-6&02>. (Accessed: 30th January 2017).

4. Andreev, K. (2016) *Antimissionerskiy zakonoproekt protivorechit Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii* [Anti-commission bill is contrary to the Constitution of the Russian Federation]. [Online] Available from: http://www.sclj.ru/news/detail.php?SECTION_ID=439&ELEMENT_ID=7061. (Accessed: 30th January 2017).