



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О миссионерской деятельности на территории Пермского края"

26.11.2012

№ 280

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 24.10.2012 № 4367-12/07 на основе материалов, направленных с письмом депутата Законодательного Собрания Пермского края Телепнева А.А. от 24.10.2012 № 201.

Депутатом Законодательного Собрания Пермского края Телепневым А.А. на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края вносится проект закона Пермского края «О миссионерской деятельности на территории Пермского края», которым определяется порядок осуществления и прекращения миссионерской деятельности на территории Пермского края, в том числе:

- даются понятия миссионерской деятельности, миссионера, информационной и организационной миссионерской деятельности;
- устанавливаются условия и порядок осуществления миссионерской деятельности на территории Пермского края, в частности, предусматривается, что миссионерскую деятельность на территории Пермского края имеют право осуществлять миссионеры, представляющие религиозные объединения, либо имеющие документ, подтверждающий наличие полномочий на распространение религиозной литературы и иных предметов религиозного значения, произведенных религиозным объединением, а также представившие в уполномоченный орган государственной власти Пермского края приглашение, программу пребывания на территории Пермского края, свидетельство о регистрации по месту пребывания в том случае, если миссионер прибыл в Пермский край с целью осуществления миссионерской деятельности.
- определяются полномочия уполномоченного органа государственной власти Пермского края.

Оценивая *актуальность* рассматриваемого законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. Федеральным законодательством в настоящее время нормативно не урегулированы вопросы осуществления миссионерской деятельности, в том числе отсутствуют законодательно закрепленные понятия миссионерской деятельности, миссионера.

*В толковом словаре русского языка С.И.Ожегова дается следующее понятие миссионера – это духовное лицо, посылаемое церковью для распространения своей религии среди иноверцев; вообще человек, распространяющий среди других учение какой-нибудь религии, секты<sup>1</sup>.*

*Словари иностранных слов русского языка дают следующее определение данного понятия миссионер: 1) духовный посланник, проповедник, посылаемый в языческие страны для проповедования христианской веры (фр., от лат. mittere - посылать, отпускать)<sup>2</sup>; 2) лицо, занимающееся распространением религии среди населения с иным вероисповеданием (фр. missionnaire, лат. missio - посылка, поручение)<sup>3</sup>.*

*В юридическом словаре под миссионером понимается представитель религиозного объединения, распространяющий вероучение путем организации публичных религиозных мероприятий. Там же указывается, что данное понятие содержится в законодательстве ряда субъектов РФ<sup>4</sup>.*

2. В соответствии со ст. 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Далее – Конвенция) 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.

В соответствии с Конвенцией свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Данным нормам Конвенции корреспондируют нормы Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). Так, в соответствии со ст. 28 Конституции РФ каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, **свободно** выбирать, иметь и **распространять религиозные и иные убеждения** и действовать в соответствии с ними. Согласно ст. 18 Конституции РФ права и свободы

<sup>1</sup> Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949-1992.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка. Чудинов А.Н., 1910.

<sup>3</sup> Словарь иностранных слов. Комлев Н.Г., 2006.

<sup>4</sup> Юридический словарь. 2000.

человека и гражданина являются непосредственно действующими и могут быть ограничены *только федеральным законом* (ст. 55 Конституции РФ).

В соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ *регулирование* и защита прав и свобод человека и гражданина отнесены к *ведению* Российской Федерации.

В развитие норм Конституции РФ был принят и действует Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях», в котором содержатся правовые основы, необходимые для реализации конституционного принципа свободы совести, вероисповедания.

Так, в соответствии со п. 2 ст. 1 данного Федерального закона права человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания регулируются федеральным законом. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации и затрагивающие реализацию права на свободу совести и свободу вероисповедания, а также деятельность религиозных объединений, должны соответствовать Федеральному закону «О свободе совести и религиозных объединениях».

Миссионерская деятельность является одной из форм распространения и исповедания веры, как составляющая часть гарантированного Конституцией РФ права человека и гражданина на свободу вероисповеданий.

3. С начала 90-х годов на территории Российской Федерации наблюдается значительная активизация религиозной деятельности, распространение нетрадиционных религий, миссионерского движения, активно поддерживаемого и финансируемого, в том числе из-за рубежа.

В докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года о состоянии законодательства в Российской Федерации отмечается, что основные принципы идеологии религиозного экстремизма проникают к нам из других государств, в том числе в результате посещений иностранных граждан с образовательными, религиозными миссиями. Зачастую эта миссионерская деятельность оказывается далеко не безобидной, так как сопровождается распространением идей с экстремистской окраской<sup>5</sup>.

В связи с данными обстоятельствами возникла необходимость защиты граждан от деятельности тоталитарных, деструктивных сект, что явилось предпосылкой принятия рядом субъектов РФ, региональных законов, регулирующих миссионерскую деятельность. По данным информационно-справочной системы Консультант-Плюс порядка 30 субъектов РФ имели в своем законодательстве нормы о регулировании миссионерства на территории отдельного субъекта РФ. В то же время, необходимо отметить, что в период с 1996-2003 г.г. в большинстве субъектов эти нормы были *отменены*.

---

<sup>5</sup> Доклад СФ ФС РФ «Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года. О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики».

*В частности, при принятии решения о признании недействительным и не подлежащим применению с момента принятия Закон Удмуртской Республики № 221-І от 28.05.1996 «О миссионерской деятельности на территории Удмуртской Республики» Верховный Суд Удмуртской республики пришел к выводу, что решение вопросов, связанных с осуществлением и реализацией конституционного права человека и гражданина на территории России должно осуществляться в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством, в частности, Законом РСФСР «О свободе вероисповеданий» (в настоящее время – Федеральный закон от 26.09.1997 №125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях») и другими федеральными законами. Субъекты Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные акты только по вопросам защиты прав и свобод гражданина. Принятие субъектами Российской Федерации нормативных актов, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам и ограничивающих права и свободы граждан в осуществлении и реализации конституционных прав, является незаконным. Кроме этого, суд пришел к выводу, что Государственный Совет Удмуртской Республики, приняв Закон, вводящий особый порядок правового регулирования миссионерской деятельности на территории Удмуртии, вышел за пределы компетенции субъекта Российской Федерации.*

В то же время, в ряде субъектов РФ (Воронежская, Костромская, Смоленская, Белгородская, Курская области, Республика Северная Осетия-Алания) действуют законы о миссионерской деятельности.

*Верховный Суд РФ своим определением от 03.12.2001 № 57-Г01-14 на кассационный протест прокурора Белгородской области о признании противоречащими законодательству РФ норм Закона Белгородской области «О миссионерской деятельности на территории Белгородской области», признал оспариваемые нормы данного Закона соответствующими требованиям ст. 17-20 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», ст.ст.53,185 ГК РФ.*

Таким образом, складывается неоднозначная судебная практика в отношении признания за субъектами РФ права самостоятельно регулировать вопросы осуществления миссионерской деятельности на территории конкретного субъекта РФ.

4. На федеральном уровне также предпринимались попытки законодательного урегулирования миссионерской деятельности.

В 2006 году Министерством юстиции РФ был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые федеральные законы в целях противодействия незаконной миссионерской деятельности». Данный документ был подвергнут серьезной критике, в том числе религиозных

деятелей различных направлений веры, и до настоящего времени не был внесен на рассмотрение Государственной Думы ФС РФ.

*Департамент по делам некоммерческих организаций Министерства юстиции Российской Федерации в письменных ответах на обращения религиозных деятелей отметил, что законопроект исходит из конституционного принципа допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Законопроект не распространяется на деятельность физических лиц по распространению своих религиозных убеждений и направлен на урегулирование порядка осуществления специального вида деятельности - миссионерской деятельности - только от имени религиозных объединений.*

В 2004 году Законодательным Собранием Краснодарского края на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ были внесены законопроекты, предусматривающие урегулирование вопросов миссионерской деятельности, на которые были получены отрицательные заключения Правительства РФ и структурных подразделений аппарата Государственной Думы ФС РФ, в результате законопроекты были отклонены Государственной Думой ФС РФ.

*В своем заключении на законопроект Правительство РФ отмечает, что Конституцией РФ и Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» уже установлены нормы, регулирующие деятельность религиозных объединений, в том числе, в целях распространения веры. Из статьи 28 Конституции РФ во взаимосвязи с ее ст.ст.14, 19 (части 1 и 2) и ст.30 (часть 1) следует, что свобода вероисповедания предполагает свободу создания религиозных объединений и свободу их деятельности на основе принципа юридического равенства. В соответствии со статьей 28 Конституции РФ и статьей 3 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» право на распространение религиозных убеждений имеет каждый человек. В соответствии со статьей 6 данного Федерального закона религиозные объединения образуются в целях совместного исповедания и распространения веры. Кроме того, норма законопроекта, предоставляющая право субъектам Российской Федерации законодательно определять порядок осуществления религиозными объединениями миссионерской деятельности, противоречит п. «в» ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которой регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации.*

Таким образом, в настоящее время отсутствует единый подход к вопросам регулирования миссионерской деятельности, как на федеральном, так и на региональном уровне. В сложившейся ситуации актуальность внесения на

рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края проекта закона Пермского края «О миссионерской деятельности Пермского края» оценивается нами как *неоднозначная*.

**По проекту закона необходимо отметить следующие проблемные моменты.**

1. В пояснительной записке к проекту закона авторы обосновывают актуальность принятия представленного проекта закона отсутствием регламентации миссионерской деятельности на территории Пермского края. В то же время, авторами не приводится обоснование необходимости такой регламентации.

*В соответствии со ст. 3 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» пояснительная записка к законопроекту должна содержать обоснование необходимости принятия закона, предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта.*

2. В соответствии со ст. 1 законопроекта предметом его правового регулирования является порядок осуществления и *прекращения* миссионерской деятельности на территории Пермского края. В то время как в проекте закона отсутствуют нормы, регулирующие порядок прекращения миссионерской деятельности.

3. В ст. 2 законопроекта даны понятия информационной и организационной миссионерской деятельности. Далее в тексте законопроекта данные понятия не употребляются, что ставит под сомнение целесообразность их определения в данном проекте закона как отдельных терминов.

4. В соответствии с законопроектом право осуществлять миссионерскую деятельность как деятельность прямо или косвенно направленную на распространение своего вероучения и религиозной практики на территории Пермского края среди лиц иной веры и неверующих, предоставлено лишь **лицам, имеющим документ**, удостоверяющий их принадлежность к религиозному объединению, либо документ, подтверждающий наличие полномочий на распространение религиозной литературы и иных предметов религиозного назначения, произведенных религиозными объединениями.

Данная норма не согласуется со ст. 28 Конституции РФ, которой установлено, что **каждому** гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и **распространять религиозные и иные убеждения** и действовать в соответствии с ними. Согласно ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только **федеральным законом** (ст. 55 Конституции РФ).

Кроме того, в соответствии с п. 7 ст.3 законопроекта устанавливается, что иностранные граждане, прибывшие в Пермский край с туристическими,

коммерческими и другими целями, кроме миссионерских, подтвержденными в официальных въездных документах, не имеют права осуществлять миссионерскую деятельность. В то же время, абз. 2 п. 1 ст. 3 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства, законно находящиеся на территории Российской Федерации, пользуются правом на свободу совести и свободу вероисповедания **наравне с гражданами Российской Федерации.**

В связи с вышеизложенным, указанные положения законопроекта требуют дополнительной юридической проработки.

5. Кроме того, имеется ряд замечаний редакционного характера, например, в части уточнения наименования уполномоченного органа, а также уточнения понятия «администрация Пермского края».

*В соответствии со ст. 15 Устава Пермского края для организации взаимодействия губернатора края с органами исполнительной власти края, федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и координации их деятельности в рамках реализации единой государственной политики в Пермском крае создается государственный орган - администрация губернатора Пермского края.*

6. В силу социальной значимости законопроекта целесообразно, на наш взгляд, при его рассмотрении учесть мнение представителей различных религиозных объединений, а также иных институтов гражданского общества, осуществляющих свою деятельность на территории Пермского края.

*В соответствии с п.3 ст.21 Закона Пермского края от 13.01.2009 № 381-ПК (ред. от 06.03.2012) «Об Общественной палате Пермского края» Законодательное Собрание Пермского края и губернатор Пермского края могут направлять в Общественную палату для проведения общественной экспертизы проекты законов Пермского края по вопросам:*

- 1) социальной политики, обеспечения и защиты прав человека и гражданина;*
- 2) обеспечения общественной безопасности и правопорядка;*
- 3) иным вопросам.*

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная

