# Контроль органов исполнительной власти за деятельностью религиозных объединений

М.В. Кокорин

*В статье рассматриваются основные функции органов исполнительной власти по осуществлению контроля за деятельностью религиозных объединений.*

Согласно Российскому законодательству, органы власти в своей деятельности обязаны осуществлять контроль за соблюдением федерального законодательства о свободе вероисповеданий.

Осуществление функций контроля органами исполнительной власти влечет за собой и возникновение административно-правовых отношений с соответствующим конфессиональным объединением. Контроль федеральных министерств и ведомств – важнейший элемент компетенции федерального органа исполнительной власти. Контрольные функции должностных лиц носят государственный характер – они осуществляются от имени и в пределах компетенции соответствующих министерств и ведомств. На необходимость повышения эффективности государственного контроля неоднократно обращал внимание Президент РФ. В.В. Путин. Так, в Послании Федеральному собранию РФ 2006 года глава государства отметил, что контроль за соблюдением федеральных законов следует переводить в плановый режим. Актуальной задачей на современном этапе, по мнению главы государства, является снижение неоправданного административного давления различных надзорных органов и инстанций, превышающего их полномочия. Органы исполнительной власти контролируют на соответствие федеральному законодательству все требуемые для регистрации документы, прежде всего уставы религиозных организаций. Кроме того, исполнительная власть взаимодействует с конфессиональными объединениями при определении статуса учреждений религиозного образования. Согласно действующему законодательству, административно-правовые отношения в сфере деятельности религиозных объединений возникают в следующих случаях:

1) в процессе регламентации имущественных отношений;
2) при урегулировании особенностей вероисповедания;
3) в процессе осуществления преподавательской, образовательной и иной творческой деятельности в системе государственного образования;
4) при осуществлении государственного контроля за деятельностью религиозных общественных объединений.

Органы исполнительной власти и религиозные объединения взаимодействуют также в процессе преподавательской, научной и иной

творческой деятельности, осуществляемой в системе государственного образования.

Допускается преподавательская деятельность священнослужителей по религиоведению без совершения религиозных обрядов. В данном случае органы исполнительной власти на местах должны не только контролировать преподавание религиоведения, но и участвовать в разработке учебных программ, а также в издании соответствующих учебных пособий. При этом, нужно учитывать и тот факт, что ограничение прав граждан на приобщение к духовным устоям вероучения той или иной конфессии, предусмотренное законодательством, распространяется только на государственную систему образования.

Помимо общей нормативно-правовой формы регламентации с начала 90-х годов XX века государство стало активно использовать договорную форму регулирования отношений, связанных с деятельностью традиционных для России религиозных конфессий. Между религиозными организациями и государством (в лице исполнительных органов) стали заключаться договоры или соглашения о сотрудничестве. Первые такие соглашения были заключены между Московской Патриархией Русской Православной церкви и федеральными органами исполнительной власти. Затем подобные соглашения стали заключаться и с представителями других традиционных конфессий, например, духовными управлениями мусульман, объединениями иудеев, но уже преимущественно на региональном уровне. Важно отметить, что административно-правовые договоры заключаются тогда, когда у властных субъектов появляется своеобразный правовой люфт, выражающийся в некоторой свободе действий в рамках своих полномочий и в реализации поставленных государством (в лице законодательных и вышестоящих исполнительных органов) задач. Когда орган исполнительной власти начинает искать наилучший из возможных путей творческой реализации своих полномочий, использование административно-договорной формы управления и контроля приходится очень кстати. Сама политика органов исполнительной власти в межрелигиозной сфере должна быть максимально точной, выверенной и продуманной. Межрелигиозные отношения могут стать дестабилизирующим фактором в обществе, но при продуманной политике потенциал традиционной культуры и духовности может помочь обществу в разрешении стоящих перед ним острых социальных проблем. Религиозные объединения имеют хороший опыт социальной поддержки вынужденных переселенцев, граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, лечении наркоманов, социальной реабилитации заключенных. Высоко оценивая их вклад в решение этих вопросов, органы исполнительной власти разного уровня, администрации на местах ставят своей задачей наладить взаимодействие с религиозными объединениями и направить их потенциал на решение этих проблем. Органы власти на местах взаимодействуют с религиозными объединениями, действующими на их территории, строго в соответствии с основными законами и нормативными актами, регламентирующими их деятельность:

Конституцией РФ; Федеральными законами «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.06.97 г. №125-ФЗ, «О некоммерческих организациях» от 12.01.96 г. №7-ФЗ; «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. №82-ФЗ ( в ред. от 02.02.2006 г.).

Так, основными формами и методами взаимодействия администрации города Хабаровска с религиозными объединениями на сегодняшний день являются:

- сбор, изучение и анализ информации о религиозных и конфессиональных объединениях, осуществляющих свою деятельность на территории города или иного населенного пункта;

- непосредственное участие в мероприятиях, проводимых религиозными объединениями;

- доведение до сведения религиозных объединений основных положений политики местных органов власти, разъяснение мотивов принятия тех или иных решений, привлечение руководителей религиозных объединений к мероприятиям, проводимым в данном районе или округе;

- сбор и обобщение предложений, инициатив и мнений руководства религиозных организаций по решению насущных задач.

Практически по каждому из этих направлений работы в исполнительных органах на местах накоплен большой опыт, какие-то методы были признаны бесперспективными, какие-то прижились и получили дальнейшее развитие. В ходе работы органы власти постоянно находят и апробируют новые формы и методы взаимодействия с религиозными объединениями, которые бы позволили максимально учесть интересы как органов местного самоуправления, так и религиозных объединений. Наиболее сложным является объединение представителей разных конфессий в единый рабочий орган. При этом необходимо отметить, что если все-таки удается создать жизнеспособный организм, то это заметно облегчает работу администрации по решению социально значимых вопросов, упрощает организацию работы по контролю за деятельностью религиозных объединений и позволяет максимально использовать потенциал религиозных объединений для общего блага [1]. Примером может служить создание в городе «Совета по взаимодействию с религиозными объединениями» (См.: распоряжение мэра города Хабаровска от 02.09.2002 г. №1486). В Совет вошли представители религиозных объединений города, юристы, психологи, руководители общественных объединений города – всего 14 человек.

Такие действия со стороны органов власти помогают создать на местах базу данных с материалами по действующим на подконтрольной территории религиозным организациям, наладить взаимосвязь с правоохранительными органами, учреждениями образования, культуры и здравоохранения по выявлению незарегистрированных религиозных групп с целью соблюдения норм существующего законодательства, а также отладить механизм контроля за деятельностью религиозных объединений, проводящих массовые

мероприятия религиозной направленности. Заслуживает внимания и поддержки новая форма взаимодействия – проведение информационных встреч с руководителями религиозных объединений. На таких встречах поднимаются и рассматриваются наиболее актуальные вопросы по итогам информационных встреч, вырабатываются совместные планы и мероприятия. Выгодное отличие информационной встречи от постоянно действующего Совета в том, что можно существенно расширить количество участников, помимо зарегистрированных религиозных объединений и членов Совета приглашать национальные культурные центры и некоммерческие организации, деятельность которых зачастую тесно переплетается с работой религиозных объединений. Основная задача информационных встреч – довести до сведения религиозных объединений города основные положения политики административных органов, проинформировать о планах работы, выработать совместные планы и мероприятия по рассматриваемому вопросу. В ходе этих встреч религиозным организациям даются консультации различных специалистов. Такая форма взаимодействия местных органов исполнительной власти и религиозных объединений позволяет контролировать социальную обстановку и влиять на нее. Актуальной и интересной формой взаимодействия с религиозными объединениями является проведение семинаров, на которые приглашаются представители прокуратуры Хабаровского края, Главного управления федеральной регистрационной службы по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области, Комиссии по защите прав граждан и средств массовой информации. Кроме того, существует множество форм и методов, не опробованных органами исполнительной власти, таких, как: проведение семинаров, «круглых столов», конференций. Это дает в будущем широкую гамму возможностей «нового общения» и как результат – достижение нового уровня взаимодействия. Несомненно, что практику работы по взаимодействию органов исполнительной власти с религиозными объединениями необходимо продолжать и углублять.

Особо хотелось выделить деятельность на территории России зарубежных миссионеров. Вероисповедная специфика страны такова, что так называемые «новые религии» могут завоевать свое пространство, лишь потеснив традиционные религии. Не исключено, что конечной задачей некоторых «неорелигий» является полное разрушение сложившихся в России религиозных традиций. Активное участие иностранных миссионеров в религиозной жизни страны не может рассматриваться органами власти как правонарушение. Тем не менее, очевидно, что их деятельность преследует определенные цели, далеко не всегда совпадающие с интересами России. Деятельность зарубежных миссионеров отличает широта размаха и проникновения в российское общество, нередко и во властные структуры как федеральных, так и местных органов, а также использование приемов и методов, не свойственных российской религиозной традиции.

Нельзя обойти молчанием тот факт, что почти все страны СНГ и Балтии издавали правовые акты, ограждающие национальные интересы в религиозной сфере и серьезно ограничивающие проникновение новых религиозных учений на своей территории. Так, в Законе Литовской Республики «О религиозных объединениях» говорится, что религиозные организации могут обращаться в органы власти, относительно государственного признания спустя не менее 25 лет после их первичной регистрации в стране. По законодательству Украины, представители религиозных иностранных организаций могут заниматься проповедованием религиозных вероучений, исполнением религиозных обрядов или иной канонической деятельностью лишь в тех религиозных организациях, по приглашению которых они прибыли, и по официальному согласованию с государственным органом, осуществляющим регистрацию устава (положения) соответствующей религиозной организации. В российском законодательстве полностью отсутствуют такие положения.

В итоге Россия стала благодатной территорией для распространения и деятельности религиозных организаций самых причудливых наименований, в том числе пользующихся в странах происхождения далеко не безупречной репутацией и вытесняемых оттуда в результате мер, принимаемых властями. На актуальность урегулирования этого вопроса на федеральном уровне указывает и то, что уже почти в четверти субъектов Федерации приняты законодательные и иные нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности религиозных иностранных организаций и устанавливающие порядок аккредитации их представительств и представителей. Как правило, эти акты противоречат Конституции РФ, законодательству о свободе совести, международным документам, иные из них носят весьма жесткий характер. Однако, по источникам различной информации с мест, они способствуют нормализации обстановки, упорядочению бесконтрольной деятельности новых религиозных организаций, особенно инициированных из-за рубежа. Остальные субъекты Федерации подготовили проекты законодательных документов (а некоторые уже приняли их в первом чтении), направленных, в основном, против бесконтрольной деятельности иностранных миссионеров. К примеру, в Амурской области работает областная Межведомственная комиссия, в состав которой входят представители Управления Министерства юстиции РФ по Амурской области, Амурской областной прокуратуры, администрации Амурской области, общественности. Главной целью работы комиссии является выявление, предупреждение и противодействие религиозному экстремизму.

Статус представительств религиозной иностранной организации регламентируется особо. Прежде всего, на такие организации не распространяется действие Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» [2], в частности представительства не вправе заниматься культовой и иной религиозной деятельностью.

Статус религиозной иностранной организации имеет различия с правовым положением их представительств. Иностранная организация, созданная за пределами России, руководствуется законодательством страны пребывания, однако ее представительство, созданное на территории России, обязано руководствоваться российскими законами и подзаконными актами.

Правовое положение представительств распространяется на обособленные подразделения религиозных иностранных организаций, действующих от имени и по их поручению на основании делегированных полномочий. В отличие от предписаний, установленных ГК РФ, а также Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях», завершение регистрационных отношений не влечет за собой наделение представительства правами юридического лица. Завершение регистрационных отношений с Минюстом России и его территориальными органами в субъектах Федерации подтверждается выдачей специального регистрационного свидетельства, но этот документ подтверждает лишь факт его открытия на территории России (без прав юридического лица), то есть государственное санкционирование его деятельности.

Регистрационные отношения, участниками которых являются заявители – физические лица, ходатайствующие о создании представительства, существенно отличаются от аналогичной разновидности административных отношений, возникающих при регистрации религиозного российского объединения. Эти отличия состоят в следующем:

- прежде всего, для государственной регистрации представительств установлены значительно более длительные временные параметры – три месяца. Завершение аналогичной процедуры для религиозных российских объединений, как правило, осуществляется в месячный срок;
- свидетельства о государственной регистрации представительств ограничены трехлетним сроком, после чего регистрационные отношения с органами юстиции могут быть возобновлены по инициативе представительств; срок действия религиозных российских организаций в свидетельстве о регистрации не регламентируется;
- регистрационные отношения с представительствами прекращаются в день истечения срока их государственной регистрации в бессудном порядке по решению органа юстиции, отказавшегося пролонгировать срок действия регистрационного свидетельства. Основанием для ликвидации религиозного отечественного объединения может быть только решение суда, если, конечно, объединение не ликвидируется добровольно;
- регистрирующий орган вправе принять решение о прекращении деятельности (ликвидации) представительства и до истечения срока действия регистрационного свидетельства. Основанием для ликвидации является мотивированное решение органа юстиции о том, что деятельность представительства носит противоправный характер. Регистрирующий орган в этом случае осуществляет правомочия толкования закона или подзаконного акта, а также применяет санкции к правонарушителю.

Заслуживает внимания информация о проекте Федерального закона, предложенного Министерством юстиции РФ «О внесении изменений в некоторые федеральные законы в целях противодействия незаконной миссионерской деятельности». Согласно Пояснительной записке, одна из целей нового закона – упорядочить хаотическую деятельность местных властей в этой сфере, и такая цель сама по себе вполне правомерна.

В проекте криминализируется то, что было до этого только основанием для ликвидации религиозного объединения, но не уголовным преступлением, – деятельность, сопряженная с вредом для нравственности членов объединения или с принуждением к разрушению семьи. Предполагается внести поправки в статью 239 УК РФ. Кроме того, религиозным организациям предписывается представлять дополнительную отчетность и предполагается не допускать «быть служителями и членами органов управления» лицам, в действиях которых суд нашел «признаки экстремистской деятельности». Такие лица также не могут быть учредителями.

Учитывая необычайную широту определения последствий, особенно с учетом последних поправок в это определение, принятых в июле, по мнению ряда специалистов в религиозно-конфессиональных отношениях, религиозные объединения ставятся в очень сложное положение. И речь идет не обязательно об уголовном преступлении, экстремистским может быть, благодаря широте определения, признано правонарушение, не отмеченное в КоАП РФ. Если речь идет об учредителе, то организации придется перерегистрироваться. Законопроект нормирует миссионерскую деятельность, которая определяется фактически как всякая «популяризация» вероучения или религиозных практик вне церкви, то есть специально отмеченных мест. Сюда будут отнесены крестные ходы, публицистические статьи, опирающиеся на религиозные идеи, раздача религиозной литературы и т. д. Кроме того, законопроект предполагает регулировать не все виды миссии, а только некоторые из них – непосредственное обращение к человеку, будь то на улице, при посещении образовательных учреждений, лечебных учреждений, мест лишения свободы и т. д. Сюда отнесено обучение детей религии в государственных учебных заведениях (хотя это допускается на факультативной основе согласно действующему законодательству) [3]. В данный пункт и вносится поправка. Те лица, что занимаются этой деятельностью, то есть попадающие под понятия «миссия» и «миссионер», должны иметь соответствующие удостоверения или доверенности от религиозного объединения и регистрацию в этом качестве в регистрационных органах, то есть миссионерство ставится государством под прямой контроль. Если миссионер живет в другом субъекте Федерации, то он должен еще и зарегистрироваться по новому месту пребывания, то есть на него не распространяется общая норма, позволяющая не отмечаться в органах внутренних дел в течение положенного времени. Любой иностранный гражданин в России может быть миссионером, только если у него есть специальная виза. Особенно жесткие требования предъявляются к

миссионерам от религиозной группы, то есть если объединение не имеет регистрации, – они обязаны будут предоставить подробные сведения о вероучении группы и даже обо всех ее членах. Разумеется, к миссионерству не допускаются те, кто уличен в «экстремистской деятельности». По мнению авторов Пояснительной записки, принятие данного проекта создаст дополнительные препятствия только для миссионерской деятельности, несовместимой с уважением к свободе мысли, совести и религии других и к иным конституционным правам и свободам.

На миссионерство накладываются и другие ограничения, которые в какой-то части выглядят достаточно разумно: например, не вести миссию рядом с культовыми зданиями другой религии. Но возникает и ряд справедливых вопросов, например, обещание людям вывести их из «тяжелых жизненных обстоятельств», что на практике совмещения миссионерства с антинаркотической и антиалкогольной проповедью ряда религиозных организаций (в том числе христиан и мусульман) является обычной нормой. Если организация приглашала иностранного миссионера, а он совершил правонарушения, касающиеся его миссионерской деятельности, организация будет наказана тем, что не сможет приглашать никаких других религиозных деятелей, пока с нарушителя не будет снята судимость.

Дополнением к ст. 9 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» [4] предлагается ввести подробный реестр запрещенных религиозных (и общественных) организаций. Дополнением к ст. 15 того же закона предлагается ввести и реестр физических лиц, относительно которых суд принял решение о признании их деятельности экстремистской, – то есть так называемый «Федеральный реестр экстремистов». И после того, как с лица будет снята судимость, он удаляется из реестра. То же касается завершения аналогичного срока по административному правонарушению. Предполагаемые реестры должны быть сформированы в течение семи месяцев с момента вступления предполагаемого закона в силу.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что предпринимаемые меры, как бы они ни критиковались в научных и общественных кругах, положили начало новому законодательству в целях противодействия незаконной миссионерской деятельности на территории России. Хотелось бы добавить, что такие законы уже давно и успешно действуют в странах СНГ и Европы. Как будут приниматься и исполняться подобные законы у нас в стране – покажет время.

В заключение хотелось бы отметить, что определенная часть представителей исполнительной государственной власти в отношении религии придерживается глобалистских идей и принципов. Другая часть, проявляет сдержанность и занимает выжидательную позицию. А в целом, вразумительной, системной, продуманной на перспективу религиозной политики современная российская власть не выработала. Ее отсутствие, несомненно, негативно сказывается на состоянии духовности и нравственности российского общества, его социальной устойчивости.

Религия в современной России продолжает усиливать свое влияние, и игнорирование этого факта властью может иметь трагические последствия.

Задача научной общественности, по мнению директора Межвузовского центра гуманитарного образования по религиоведению А.Н. Швечикова, – обратить внимание власти на эту тревожную и важную проблему [5].

***Литература и источники:***

*1. Формы и методы взаимодействия с религиозными объединениями // Сборник администрации города Хабаровска. – Хабаровск, 2006. – С. 13 – 14.*

*2. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» Ст. 13. П. 2.// Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №27*

*3. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» Ст. 5. П. 4. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – №27.*

*4. ФЗ «О противодействии экстремисткой деятельности» от 25 июля 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №30. – Ст. 9.*

*5. Швечиков, А.Н. Религия и власть в современной России. / А.Н. Швечиков. – http // iccr/ sutd/ ru/*