

Пролетенкова С. Е. / Proletenkova S. E.

**К ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-  
КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ:  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**TO THE QUESTION OF ELABORATION THE CONCEPT OF STATE-  
CONFESSIONAL RELATIONS IN RUSSIA: ADMINISTRATIVE-LAW  
ANALYSIS**

*Пролетенкова Светлана  
Евгеньевна,  
кандидат юридических наук,  
доцент, докторант ФГКУ  
«ВНИИ МВД России»,  
123995, Москва, Г-69 ГСП-5,  
ул. Поварская, д. 25.*

*Proletenkova Svetlana  
Evgen'evna,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence), As-  
sociate professor, Doctoral stu-  
dent of Federal State Owned In-  
stitution "All-Russian Research  
Institute of the MIA of the RF»,  
Moscow, G-69 GSP-5 (official  
municipal post #5), 25 Povars-  
kaya street, zip code 123995.*

В статье анализируются проекты Концепций государственно-конфессиональных отношений. Автор доказывает необходимость введения подобного документа в правовое поле России.

**Ключевые слова:** концепция, государственно-конфессиональные отношения, законодательство о свободе совести и о религиозных объединениях, государство и религиозные организации, религиозная политика.

This article analyzes the drafts of the concepts of state-confessional relations. The author proves the need for the introduction of such a document in the legal environment of Russia.

**Keywords:** concept, state-confessional relations, legislation on freedom of conscience and on religious associations, state and religious organizations, religious policy.

Научная и общественная полемика вокруг вопроса о формировании концептуальных основ государственно-конфессиональных отношений, выявлении моделей и типов отношений государства и религиозных объединений, критериев их взаимодействия, не утихает последние двадцать лет.

Решение этого вопроса особенно актуализировалось в последние годы, которые сопровождаются двояким процессом выражающимся, с одной стороны, в ставшей уже привычной практике заключения соглашений о сотрудничестве между государственными органами, органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и др. и религиозными объединениями [1; 2; 3], а с другой стороны, в выработке российскими религиозными организациями документов, в которых получили отражение наиболее актуальные вопросы их взаимоотношений с государством и обществом в целом («Основы социальной концепции Русской православной церкви» и «Основы социальной программы российских мусульман», принятые Советом муфтиев России).

Причем, если второй момент, на который обращено внимание выше, является чисто внутриконфессиональным, то заключение соглашений о сотрудничестве должно опираться на мощную теоретико-правовую основу. Это связано с тем, что участие религии в становлении социально-культурных основ общества осуществляется, помимо религиозных институтов объективно включенных в общественное устройство, и посредством формирования определенного образа мышления и поведенческих норм широких слоев населения объединенных религиозной идентификацией. В этом отношении государство должно соблюдать очень тонкую грань. Во-первых, избирательно относиться к подбору партнерства в сфере социальных программ, дабы исключить возможность заключения соглашений о сотрудничестве с религиозными организациями деструктивного характера, как это было на заре становления подобных отношений. Во-вторых, не давать повода для создания оппозиционного положения отдельных нетрадиционных религий, которое часто бывает обусловлено как вероисповедальной политикой российского государства, ущемляющей право на свободу совести (когда религиозные объединения вынужденно выбирают оппозирующую позицию по отношению к государству и обществу), так и искусственно создаваемой конфронтацией с окружающим социумом самими религиозными объединениями для достижения определенных целей.

Что касается практики заключения соглашений между государством и конфессиями, то сама идея далеко не нова. Наиболее масштабными в России

следует признать, так называемые, Конкордаты 1818 и 1847 годов – соглашения между папским престолом и российским правительством, регулировавшее правовое положение Католической церкви в Российской империи.

Таким образом, осознание потребности развития указанных общественных отношений вызвали научный интерес к созданию нескольких проектов концепции государственно-конфессиональных отношений, два из которых были созданы в 2001 г. Ими являлись:

1. Проект от 10.06.2001 г. «Концептуальные основы государственно-церковных отношений в Российской Федерации», разработанный кафедрой религиоведения Российской академии государственной службы при Президенте РФ (авторы: Н. А. Трофимчук, Р. А. Лопаткин, Ю. П. Зуев и др.). – Проект 1.

2. Проект от 27.07.2001 г. «Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации», разработанный совместно сотрудниками Главного управления Министерства юстиции РФ по г. Москве и Института государственно-конфессиональных отношений и права (авторы: В. Н. Жбанков, И. В. Понкин, А. В. Ситников, В. Г. Елизаров). – Проект 2.

Следует отметить, что отношение к обоим проектам со стороны общественных и религиозных организаций, а также органов государственной власти было неоднозначным. Проект 1 был положительно воспринят в основном со стороны зарубежных правозащитных организаций и общественных объединений атеистической направленности. Проект 2 встретил более широкую поддержку, как со стороны органов государственной власти, так и в рядах Русской Православной Церкви и духовных управлений мусульман. Вместе с тем, Проекты так и остались на уровне научных разработок, не получив какого-либо официального закрепления. Скорее всего, это было вызвано тем, что мощная общественная дискуссия по этому вопросу, проявлявшая широкий спектр мнений от весьма положительных, до крайне отрицательных, грозила серьезным образом накалить те самые государственно-конфессиональные отношения, которые требовалось урегулировать, и, создать от принятия концепции в каком бы то ни было ее виде больше отрицательных последствий, чем положительных. Доводы здесь были самые разнообразные.

Так, например, известные исследователи рассматриваемой проблемы С. Бурьянов и С. Мозговой в октябре 2001 г. высказывали сомнение в необходимости подобной концепции: «Прежде всего, вызывает сомнения корректность самой постановки проблемы формирования концепции государственно-

конфессиональных отношений относительно к задачам реализации конституционных принципов в сфере свободы совести. Дело в том, что ни в Конституции РФ, ни в нормах международного права, являющихся приоритетными для правовой системы России, ничего не говорится о государственно-конфессиональных отношениях и государственной вероисповедной политике как самостоятельных явлениях» [4].

По мнению указанных авторов «отношения демократического правового государства, поставившего в качестве цели построение открытого гражданского общества, должны строиться с религиозными объединениями на общих с иными общественными некоммерческими объединениями правовых основаниях... Анализ реальной ситуации показывает, что «официальная» наука и законотворческий процесс, при заинтересованном согласии «традиционных» конфессий и молчаливом иных, находится под контролем власти, подводя некую научную базу под ее антиконституционную политику в сфере свободы совести» [4].

Представляется, что предложенные выше высказывания, безусловно, на тот момент, то есть 12 лет назад, содержали весьма здоровое зерно. Так, отношения между государством и религиозными организациями находились в достаточно неразвитом состоянии, ощущался недостаток опыта и специалистов в этом вопросе. Серьезным изъяном предлагаемых проектов была неучтенность повышенной псевдорелигиозности населения, обусловленной во многом периодом «религиозного голодания», его неразборчивость в выборе мировоззренческого пути (в том числе следование за откровенно криминальными сектами), а также лоббирования политиками, исследователями, чиновниками собственных либо корпоративных религиозных интересов. Концепции действительно представляли собой теоретические модели слабо подходящие для их практической реализации. В частности, Проект 1, даже по стилю своего оформления слабо напоминал юридический документ, призванный регулировать правоотношения в столь «тонкой» сфере. Многие положения данного Проекта 1 не соответствовали не только действующему законодательству о свободе совести и о религиозных объединениях, но и Конституции Российской Федерации (в частности он противоречил ч. 2 ст. 6; ч. 1, 2, 5 ст. 13; ст. 14; ст. 17; ст. 18; ч. 1, 2 ст. 19; ч. 1 ст. 21; ст. 29; ч. 2, 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем, за прошедшее время многое изменилось. В настоящее время складывается стихийная, ничем не урегулированная практика участия религиозных объединений в общественно-политической жизни, государственных

социальных проектах, взаимодействии с государственными, в том числе правоохранительными органами в различных вопросах от здравоохранения до обеспечения правопорядка, которая нуждается в правовой регламентации. Религиозные организации в настоящее время активно участвуют в таких специфических сферах деятельности государства как противодействие религиозному экстремизму и терроризму, особенно в российских регионах, и поскольку практика подобной деятельности ничем не регламентирована, во многих случаях такая деятельность не вполне согласуется с действующим законодательством. Фактически происходит такая ситуация, когда в субъектах Российской Федерации широкомасштабно используется религиозный ресурс для решения политических и правоохранительных задач. А это, по нашему мнению, весьма непредсказуемая форма политтехнологии, которая может иметь скрытый негативный результат, поскольку своего рода «инструмент» используется без какой-либо методологической основы. В различных субъектах Российской Федерации он основан на различных принципах, в большей степени на политической воле конкретных руководителей.

Что касается поддерживаемого отдельными исследователями мнения о том, что взаимоотношения государства должны «строиться с религиозными объединениями на общих с иными общественными некоммерческими объединениями правовых основаниях», то позволим себе в этом не согласиться. Это вызвано тем, что осознавая масштабность, статусность, а главное влияние религиозных объединений на мировоззрение огромного количества людей, государство, по-нашему мнению, должно осознавать, что ни в одном уставе, ни в одном правовом документе не возможно прописать все аспекты специфики религиозной идентичности и ее проявлений. В данном случае согласимся с мнением доктора философских наук А. Н. Крылова, который указывает на то, что религиозная идентичность «представляет собой фиксирование тождественности субъекта в смысле приобретения посредством религии собственного экзистенциального опыта при субъективном осознании своей принадлежности к тому или иному религиозному сообществу» [6, 223-224]. Она является одной из первых форм самосознания человека и потому находится у истоков формирования других видов идентичности, именно поэтому значение ее несопоставимо с каким-либо иным осознанием принадлежности человека к определенным сообществам. Государство должно уметь использовать этот момент в достижении своих общественно значимых целей, действуя, естественно, в рамках правового закона. Единообразному

и последовательному развитию общественных отношений в этом направлении и могла бы, на наш взгляд, способствовать концепция государственно-конфессиональных отношений.

В ноябре 2003 г. в сети Интернет был неофициально опубликован Проект 3, созданный в ноябре 2003 г. – «Концепция государственной религиозной политики Российской Федерации», разработанный повторно кафедрой религиоведения Российской академии государственной службы при Президенте РФ (авторы: О. Васильева, А. Журавский, А. Кырлежев). Этот Проект постигла такая же судьба как и два предыдущих, то есть официального закрепления он не получил, но явился поводом для очередных общественных и внутриконфессиональных споров.

В целом следует отметить, что, сравнительный анализ рассматриваемых проектов, выявил тот факт, что ни одна из концепций не смогла полноценно сформулировать генеральный замысел развития государственно-конфессиональных отношений в Российской Федерации в свете реализации конституционных принципов и иных законодательных установлений о свободе совести и о свободе вероисповедания. Не решенным оказался и важнейший, имеющий как теоретическое, так и практическое значение вопрос о том, какие же все-таки правоотношения должна регулировать концепция, поскольку все предложенные проекты имеют разные названия, отражающие разную принципиальную направленность документа.

Так, в названии Проекта 1 фигурировало понятие «государственно-церковные отношения» имеющее основополагающее значение для определения предмета концепции. Указанное словосочетание довольно часто употребляется в повседневной жизни, для обозначения отношений государства и религиозных организаций, а также в некоторых научно-теоретических работах [7]. Вместе с тем использование подобной формулировки в правовом документе не совсем корректно, поскольку оно связано с понятием Церковь – от греч. *Κυριακή* (οικία, κυρὸν, ἐκκλησία) – дом Господа. Позднее, с появлением и распространением христианской веры слова *κυρὸν* и *ἐκκλησία* стали употребляться для обозначения понятия об основанном И. Христом, ради спасения людей, учреждении и обществе верующих в Него. Таким образом, в прямом смысле словосочетание «государственно-церковные отношения» обозначают отношения государства с объединением (-ями) людей верующих в И. Христа, то есть с христианами. Таким образом, оно не охватывает объединения мусульман, буддистов, иудаистов, последователей других религий, у которых нет понятия «церковь».

Еще более сложную теоретическую проблему поднимает название Проектов 2 и 3, в которых употребляются понятия «государственная политика в сфере отношений с религиозными объединениями» и «государственная религиозная политика», соответственно. И если первый из предложенных вариантов в принципе допустим, несмотря на то, что смешение категорий «политика-религия» не самый удачный вариант в светском государстве, то на втором словосочетании следует остановиться подробнее.

Выдающийся русский философ И. А. Ильин так определял соотношение государства и церкви: «Церковь и государство взаимно инородны – по установлению, по духу, по достоинству, по цели и по способу действия. Государство, пытающееся присвоить себе силу и достоинство церкви, творит кощунство, грех и пошлость. Церковь, пытающаяся присвоить себе власть и меч государства, утрачивает свое достоинство и изменяет своему назначению... Церковь не должна брать меча – ни для насаждения веры, ни для казни еретика или злодея, ни для войны... В этом смысле церковь «аполитична», задача политики не есть ее задача, средства политики на суть ее средства; ранг политики не есть ее ранг» [5, 169].

Вместе с тем, обеспечение свободы совести и свободы вероисповедания является важной стороной внутренней политики российского государства, которая осуществляется в соответствии с его светским характером, с учетом мировоззренческого и конфессионального многообразия общества, реальной степени его секуляризации. При этом указанная сторона внутренней политики не имеет ничего общего с религиозной политикой, которая имела бы право на существование в том государстве, где церковь была бы его составным элементом, то есть присутствовала государственная религия. Используя рассмотренный Проект 3 в качестве примера неуместного использования данного термина, следует отметить, что в «религиозную политику» авторы пытаются включить даже провозглашенную Конституцией Российской Федерации свободу совести, в виде категории меньшего порядка. Об этом свидетельствует следующее извлечение: «Религиозная политика есть система действий светского государства в сфере государственно-конфессиональных отношений, свободы совести и вероисповедания с учетом многообразия форм присутствия религии в обществе». При этом, если проследить конституционный подход к данной проблеме, становится очевидно, что непосредственно действующее на территории Российской Федерации, право на свободу совести, являющееся одной из высших демократических достижений человечества, никак не может зависеть от той или иной «религиозной политики» в

правовом государстве. Более того, при реализации «религиозной политики» не представляется возможной реализация ни свободы совести, ни свободы вероисповедания конкретной личности в государстве, поскольку общество и государство не способно подстроиться под все многообразие их проявлений и «сделать довольными» всех. Главная опасность подобного подхода заключается в том, что «религиозная политика» подразумевает использование религии в политических целях, что неизбежно сопровождается повышением общественного статуса (а иногда и административно-правового статуса, если, допустим, нормативно закрепить перечень «традиционных» религий) отдельных религиозных объединений. Таким образом, «религиозная политика» совершенно однозначно не способствует реализации неотъемлемых прав и свобод человека и гражданина, а ее использование в названиях правовых документов, на наш взгляд, не допустимо.

В данном случае согласимся с мнением Е. Н. Плужникова относительно того, что «для выстраивания эффективной политики, целесообразным представляется в качестве отправной точки точная экспликация понятий, не допускающая разночтений и возможности вариативного исполнения» [8, 12]. Отмечая необходимость оптимизации нормативной базы в сфере политики противодействия проявлениям религиозного экстремизма, Е. Н. Плужниковым была обоснована необходимость подготовки и принятия Концепции государственно-конфессиональных отношений.

Осознавая, что и термин «государственно-конфессиональные отношения» обладает проблемами в контексте определения его сущности, кратко разберемся с его толкованием. Первой проблемой является то, что в такие слова, как «конфессия», «конфессиональный» зачастую вкладывается разный смысл. Под конфессией может пониматься и особенность вероисповедания в пределах определённого религиозного учения, и объединение верующих, придерживающихся одного вероисповедания, которое имеет своё вероучение, определённую организационную структуру и своеобразие в богослужении, а также и то, и другое. Вторая проблема состоит в том, кого считать субъектом государственно-конфессиональных отношений. Наиболее распространённым является признание только двух субъектов: государственных органов и религиозных объединений. Вместе с тем, в последнее время ученые значительно расширяют круг субъектов подобных правоотношений, что позволяет, на наш взгляд, эффективно использовать данное определение, как в теоретических исследованиях, так и в нормативных правовых документах.

Таким образом, изучение большого объема научного материала на этот счет позволило нам сделать вывод о том, что в настоящее время разработка и принятие Концепции государственно-конфессиональных отношений явилось бы своевременной и необходимой мерой для урегулирования данной стороны общественной жизни, перевода отдельных элементов взаимодействия в правовую плоскость. При этом под *государственно-конфессиональными отношениями* в правовом светском государстве следует понимать объективно существующие правоотношения между государственными органами различных уровней, органами местного самоуправления – с одной стороны, и религиозными объединениями граждан – с другой стороны, складывающиеся на основе взаимных соглашений, а также в процессе и по поводу реализации конституционного права на свободу вероисповедания, осуществляемые на основе международно-правовых стандартов, внутригосударственного законодательства и канонических норм.

Идейной парадигмой государственно-конфессиональных отношений в современной России, на наш взгляд, должно являться осознание сторонами того, что государство и религиозные объединения являются продуктами развития общества, что они не могут исключить или заменить друг друга, поскольку являются разными социальными институтами и конфликты в отношениях только мешают им реализовать свои цели и задачи. Лояльные отношения выгодны обеим сторонам, стремление государства и религиозных объединений к уважению друг друга требует не отказа от их мировоззренческих и идеологических позиций, а всего лишь соблюдения принципов отношений государства и конфессий в светском государстве. Лояльность религиозных объединений и их членов при этом заключается в признании государственного суверенитета, добросовестном соблюдении существующих законов, сдержанности и взвешенности позиций, конструктивном диалоге с органами государственной власти. В свою очередь государство создает необходимые правовые условия для удовлетворения религиозных потребностей, охраняет свободу вероисповедания граждан, обеспечивает законность и правопорядок.

#### Список литературы:

1. Соглашение о сотрудничестве между Русской Православной Церковью и МВД России от 17 ноября 2004 года. URL : <http://voinstvo.com/92.html> (дата обращения: 21.12.2012).
2. Соглашение о сотрудничестве между Федеральной службой исполнения наказаний и Русской Православной Церковью от 22 февраля 2011

года. URL : <http://www.patriarchia.ru/db/text/1414718.html> (дата обращения: 21.12.2012).

3. Соглашение о сотрудничестве между Русской Православной Церковью и Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 8 июля 2011 года. URL : [http://www.opvspb.ru/society/dokumenty/soglashenie\\_o\\_sotrudnichestve/](http://www.opvspb.ru/society/dokumenty/soglashenie_o_sotrudnichestve/) (дата обращения: 21.12.2012).

4. Бурьянов С., Мозговой С. Цели и методы религиозной политики. Нужна ли России концепция отношений государства и религиозных объединений? URL: [http://religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6\\_methods.html](http://religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6_methods.html) (дата обращения: 23.12.2012)

5. Ильин И. А. Общее учение о праве и государстве // Основы законовещения: Общедоступные очерки И. А. Ильина, В. М. Устинова, И. Б. Новицкого и М. Н. Гернет - М., Петроград, 1915.

6. Крылов А. Н. Религиозная идентичность. Индивидуальное и коллективное самосознание в постиндустриальном пространстве. М. : Икар, 2-е изд., 2012.

7. Логинов А. Государственно-церковные отношения (политологический анализ) : дисс... докт. полит. наук. М., 2006.

8. Плужников Е. Н. Религиозный экстремизм в современной России: проблемы теоретической интерпретации и политической практики : дисс... канд. полит. наук. М., 2010.

### References:

1. *Cooperation agreement of the Russian Orthodox Church and Russian MIA from November 17, 2004* [Soglashenie o sotrudnichestve mezhdu Russkoi Pravoslavnoi Tserkov'yu i MVD Rossii ot 17 noyabrya 2004 goda]. Available at: <http://voinstvo.com/92.html> (accessed: 21.12.2012).

2. *Cooperation agreement of the Russian Orthodox Church and Federal Service for the Execution of Sanctions from February 22, 2011* [Soglashenie o sotrudnichestve mezhdu Federal'noi sluzhboi ispolneniya nakazanii i Russkoi Pravoslavnoi Tserkov'yu ot 22 fevralya 2011 goda]. Available at: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1414718.html> (accessed: 21.12.2012)

3. *Cooperation agreement of the Russian Orthodox Church and Ministry of Health Care and Social Development of the Russian Federation from July 08, 2011* [Soglashenie o sotrudnichestve mezhdu Russkoi Pravoslavnoi Tserkov'yu i

Ministerstvom zdavookhraneniya i sotsial'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii ot 8 iyulya 2011 goda]. Available at: [http://www.opvspb.ru/society/dokumenty/soglashenie\\_o\\_sotrudnichestve/](http://www.opvspb.ru/society/dokumenty/soglashenie_o_sotrudnichestve/) (accessed: 21.12.2012).

4. Bur'yanov S., Mozgovoii S. *Objectives and methods of religious policy. Does Russia need the concept of relations of the state and religious associations?* [Tseli i metody religioznoi politiki. Nuzhna li Rossii kontseptsiya otnoshenii gosudarstva i religioznykh ob'edinenii?]. Available at: [http://religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6\\_methods.html](http://religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6_methods.html) (accessed: 23.12.2012).

5. Il'in I. A. General teaching on law and state [Obshchee uchenie o prave i gosudarstve]. *Osnovy zakonovedeniya: Obshchedostupnyye ocherki I. A. Il'ina, V. M. Ustinova, I. B. Novitskogo i M. N. Gernet – Basis of Jurisprudence: publicly available essays of I. A. Il'in, V. M. Ustinov, I. B. Novitskii and M. N. Gernet*, Moscow: Pegrograd, 1915.

6. Krylov A. N. *Religious Identity. Individual and Collective Self-Consciousness in the Post-industrial Space* [Religioznaya identichnost'. Individual'noe i kollektivnoe samosoznanie v postindustrial'nom prostranstve]. Moscow: Ikar, 2012, 2<sup>nd</sup> edition.

7. Loginov A. *State-church relations (politological analysis): thesis of Doctor of Political Science* [Gosudarstvenno-tserkovnye otnosheniya (politologicheskii analiz): diss... dokt. polit. nauk]. Moscow: 2006.

8. Pluzhnikov E. N. *Religious Extremism in Contemporary Russia: Problems of Theoretical Interpretation and Political Practice: thesis of Doctor of Political Science* [Religiozniy ekstremizm v sovremennoi Rossii: problemy teoreticheskoi interpretatsii i politicheskoi praktiki: diss... kand. polit. nauk]. Moscow: 2010.