ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: АНАЛИЗ ПРОЕКТОВ КОНЦЕПЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 322

С.С. СТРЕЛЬНИКОВ

При анализе источников, посвященных проблемам взаимодействия религиозных объединений и государства, можно выделить использование авторами двух разноуровневых по своей проработанности и направленности смысловых категорий – модели и концепции. Концепция, с философской точки зрения, может быть определена как ведущий замысел, определенный способ понимания, трактовки какого-либо явления [2, с. 150]. Политическая концепция определяется как форма или уровень политического сознания, в котором дается метафизическое обоснование какого-либо процесса политической жизни, в ней находят выражение такие моменты политической сферы, как теоретическое обоснование и правомочность ее осуществления в системе политики и общества в целом; оформление системы ценностей и политических следствий, вытекающих из концептуальной основы; планирование и осмысление способов реализации идеологических построений в политической реальности; подготовка политических механизмов и институтов, создание которых позволит воплотить данную систему идей [5, с. 98]. Модель, в свою очередь, можно определить как идеальный объект, отображающий свойства и отношения элементов реального объекта [13, с. 215].

Довольно часто приходится наблюдать, что различные авторы не проводят различий между категориями модели, концепции и теории, либо не оговаривают такую разницу. Так, А.В. Кардашевский и М.Г. Тирских в одной из своих статей [4], посвященных разнообразию подходов к моделированию государственно-конфессиональных отношений, используют термин «концепция», но не в значении «концепция взаимоотношений между государством и конфессиями», а в значении «подход авторов к построению моделей таких взаимоотношений». В исследовании В.А. Матвиенко, посвященном изучению влияния религиозного фактора в политической жизни России [9, с. 115], действующая модель государственно-конфессиональной политики описывается положениями одного из проектов концепции, что представляется ошибочным.

Сравнительно цельные, системные источники, из которых можно получить сведения о концептуальных взглядах на построение государственно-конфессиональных отношений в России можно условно разделить на следующие группы.

Первая – комплекс нормативно-правовых актов. Этот источник позволяет узнать об официальной позиции законодателя в сфере государственно-конфессиональных отношений и характеризуется особым статусом, так как содержит обязательные нормы права, регулирующие отношения по вопросам, связанным с соблюдением свободы совести и деятельности религиозных объединений. К ним можно отнести Конституцию Российской Федерации, федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях», федеральные законы «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», «О противодействии экстремистской деятельности» и другие. Кроме того, на уровне регионов также принят ряд нормативно-правовых актов.

Вторая – законопроекты. В процессе работы Совета Федерации создаются и обсуждаются различные законопроекты, посвященные вопросам государственно-конфессиональных отношений. Анализ содержащейся в них информации и обстоятельств обсуждения позволяет определить возможные тенденции в этой сфере, выявить позицию отдельных депутатов и их рабочих групп. В качестве таких законопроектов можно упомянуть законопроект «О традиционных религиозных организациях», «О социальном партнерстве государства и традиционных религиозных организаций в Российской Федерации».

Третья – выступления национальных лидеров. Концептуальность заявлений, приведенных в данных текстах, отражает понимание элитой действующих законов, акцентирует мирный характер сосуществования представителей различных конфессий в пределах территории Российской Федерации, а также ориентированность властей на поддержание существующего порядка взаимодействия

государственных органов и религиозных объединений и недопущения проявлений экстремизма на религиозной почве. Обычно таким заявлениям не уделяется особого внимания, они озвучиваются на встречах с представителями религиозных объединений.

Четвертая – концепции религиозных объединений. Религиозные объединения, являясь полноценными участниками общественного диалога, выражают видение своей роли, роли государства в современном мире и отношений между религиозным объединением и государством; данное видение наиболее полно может быть выражено в принимаемых ими официальных документах. Такой источник характеризуется обоснованием своей позиции с использованием теологических положений. Следует понимать, что перечень и порядок соблюдения норм, устанавливаемых таким документом, действителен по отношению только к участникам той конфессии, которая принимает этот документ*. В настоящее время в России существуют «Основы социальной концепции Русской православной церкви», «Основные положения социальной программы российских мусульман», «Социальная позиция протестантских церквей».

Пятая – проекты концепций, предлагаемые исследовательскими группами. Проблемами государственно-конфессиональных отношений занимаются различные ученые и исследовательские группы. Результатами таких исследований является публикация статей, монографий по отдельным вопросам, но цельных концептуальных проектов на данный момент известно три: Концепция государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации, разработанная Институтом государственно-конфессиональных отношений и права и Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по г. Москве, Концепция религиозной политики, подготовленная кафедрой религиоведения Российской академии государственной службы, Концепция вероисповедной политики, разработанная историко-правовой комиссией Русской Православной Церкви.

Изучение положений проектов Концепции государственно-конфессиональных отношений Российской Федерации представляет определенный интерес по следующим причинам:

– концепция, как правило, является довольно четким выражением консолидированной точки зрения общественной группы (будь то ученые, представители религиозного объединения, политики) и позволяет тем самым судить о настроениях в обществе, экспертной среде – какие идеи можно считать наиболее влиятельными, какие проблемы полагаются наиболее актуальными, какие предлагаются пути решения этих проблем;

– концепция – это формально зафиксированный документ. Эта особенность позволяет провести сравнительный анализ значимых высказываний представителей различных общественных групп и соотнести эти действия с положениями концепции, чтобы сделать вывод о последовательности позиции этих представителей. Признак формальной фиксации обуславливает и следующую причину значимости изучения концепций: концепция (а особенно концепция, выраженная научным сообществом) в силу формальной фиксации имеет потенциал официального утверждения на законодательном уровне. В настоящее время в системе нормативно-правовых актов России существуют концепции реформирования образования, реформы гражданского законодательства – все эти концепции утверждены указами президента или постановлениями правительства. Отсутствие концепции государственно-конфессиональных отношений позволяет некоторым ученым говорить об отсутствии государственной политики в этой сфере. Представляется, что существующие проекты концепций государственно-конфессиональных отношений проектировались и формировались специалистами с целью дальнейшего официального утверждения, хотя существует ряд экспертов, полагающих официальное принятие такой концепции необязательным.

Итак, вашему вниманию предложен краткий анализ трех проектов концепций взаимоотношений религиозных объединений и государства, представленных со стороны научного сообщества и являющихся наиболее известными и широко обсуждаемыми системными документами.

Проект Концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями был разработан Институтом государственно-конфессиональных отношений и права и Главным управлением Министерства юстиции Российской Федерации по г. Москве в июле 2001 года [11]. Данный проект описывает современное состояние отношений между государством и религиозными организациями, основные факторы,

* Хотя практика показывает, что далеко не все члены религиозных организаций могут разделять принятые этими организациями концепции.

влияющие на содержание и развитие этих отношений, определяются цели и основные принципы государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями. Отдельно прописываются и разделяются сферы взаимодействия государства и религиозных организаций: государственно-правовая сфера, образование и культура, благотворительность и социальное обслуживание, экономика. Обращает на себя внимание пункт о взаимодействии государства и традиционных религиозных организаций, в частности, государству предлагается «выбирать, в соответствии с законодательством Российской Федерации, формы и объемы сотрудничества с религиозными организациями, являющимися традиционными». Соответственно, дается перечень критериев, которым должна соответствовать такая организация.

Вообще, подход к разделению религиозных организаций на «традиционные» и «нетрадиционные» имеет как своих сторонников, так и противников. Существует мнение, что разделение религий на «традиционные» и «нетрадиционные» может повлечь за собой если не ограничение свободы совести, то создание преференций для традиционных религиозных организаций, что противоречит принципу равноправия религиозных объединений перед государством. Сторонники выделения традиционных религий утверждают, в частности, что «конституционная норма части 2 статьи 14, устанавливающая равенство религиозных объединений перед законом, не препятствует выделению традиционных религиозных организаций, наделению их соответствующим правовым статусом и расширенному сотрудничеству государства с ними. Объективными причинами такого дифференцированного подхода является их определяющее влияние на культуру страны, социальная значимость и общественно полезная деятельность» [1].

С точки зрения проработанности и системности подхода данной концепции (без оценки идеологической составляющей) считается целесообразным, по мнению В. Н. Жбанкова, «сформулировать задачи, предложить новые направления и формы деятельности государственных органов в сфере пресечения религиозного экстремизма и деятельности, направленной против основ конституционного строя, наносящей ущерб здоровью, нравственности и законным интересам граждан, а также изложить цели государственного контроля за соблюдением религиозными объединениями российского законодательства. В проекте Концепции следует предусмотреть реальную систему мер, направленных на решение основных, принципиальных и актуальных вопросов государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями» [3].

Проект Концепции государственной религиозной политики разработан в ноябре 2003 года кафедрой религиоведения Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации [6]. Концепция состоит из основной, исторической и справочной частей. В проекте отражены цели и задачи религиозной политики государства в трех сферах: правовой, культурной, социально-политической. Также раскрываются методологические основания религиозной политики (правовое, культурологическое и социологическое). С точки зрения правового подхода государство обеспечивает реализацию конституционных прав граждан на свободу совести и вероисповедания и регулирует отношения с религиозными объединениями в соответствии с нормами светского права. Культурологический подход способствует определению религиозной составляющей в культурных традициях народов России, выявлению религии как культурной традиции или культурной инновации. Через социологический подход государство учитывает проявления религиозности в общественной жизни, в том числе в политической сфере. Отдельно выделяется социализация религии как комплексная задача религиозной политики государства, понимаемая авторами как «система действий государства, направленных на создание условий для вовлечения религиозных сообществ и верующих граждан в построение гражданского общества, для преодоления религиозного изоляционизма, экстремизма, клерикализма и других негативных тенденций, для утверждения толерантности и веротерпимости в светской и религиозной среде».

Можно согласиться с М. Н. Фоминой, что в рассматриваемых проектах «...представлены два пути решения одной проблемы. Мы видим, что работа научного коллектива кафедры религиоведения анализирует причины отсутствия религиозной политики в России, а творческий коллектив Института и Минюста исходит из фактов действительности, которые дают «почву» для подготовки данной Концепции. Но какое бы направление ни избирали составители Концепции, они, так же как и любая другая третья сторона, прежде всего сталкиваются с тем, что ни в Конституции РФ, ни в нормах международного права ничего не говорится о государственно-конфессиональных отношениях и государственной вероисповедной политике. Конституция,

подтверждая свою приверженность принципам и нормам международного права, отмечает, например, принцип свободы совести каждому, как правовую основу государства» [12]. Тот же автор считает, что в современной России «необходимо определение концепции религиозной политики, которая определила бы специфику взаимоотношений государства и церкви как элементов политической системы общества».

Иной точки зрения придерживаются исследователи проблем свободы совести С. А. Бурьянов и С. А. Мозговой. В качестве основного недостатка проекта кафедры религиоведения ими выделяется «сведение проблемы обеспечения свободы совести лишь к вероисповедной политике государства посредством государственно-конфессиональных отношений». Авторы также отмечают, что «оба проекта вопреки Конституции РФ фактически ставят в неравноправное положение верующих и неверующих, верующих и религиозные объединения, иностранных граждан и граждан России, «традиционные» конфессии и «нетрадиционные». Такая модель в конечном итоге будет способствовать доминированию одной конфессии — «самой традиционной». Ставится под сомнение необходимость разработки концепции «государственно-церковных предпочтений, отражающих взгляды и интересы отдельных групп, так или иначе связанных с религиозной проблематикой», в противовес утверждается необходимость разработки механизмов реализации и защиты свободы совести для каждого человека [1].

Проект Концепции вероисповедной политики России был разработан Историко-правовой комиссией при РПЦ в октябре 2003 года [8]. Наличие в составе комиссии ученых-правоведов позволяет в полной мере отнести этот проект к концепциям, выражаемым научным сообществом, хотя и не без участия православной церкви. Концепция содержит основные понятия, оценку современной религиозной ситуации в России, основы, приоритеты вероисповедной политики, особенности реализации в отдельных сферах. Примечателен факт, что в данной Концепции предусматривается законодательный механизм признания федеральной традиционной конфессии либо региональной традиционной конфессии.

В определенной мере данный проект во многом схож с проектом Института государственно-конфессиональных отношений. И. В. Понкин в качестве недостатка определяет недостаточно полное раскрытие терминов, взятых из действующего законодательства и недостаточно точно выражающих суть предмета [10].

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что авторы в рассматриваемых проектах концепции взаимоотношений между государством и религиозной сферой общества демонстрируют разное видение проблематики существования религии в современном российском обществе, определения её статуса. Условно можно определить два способа решения этой проблемы: либо посредством закрепления и легитимации традиции как основы взаимодействия государства и религиозных объединений, либо признание необходимости и неизбежности социальных трансформаций как институтов власти, так и институтов религии. Прежде всего это различие обуславливает разнообразие концептуальных подходов, различие в понимании предметной области реализации государственной политики, различных приоритетных проблем и обусловленных этими проблемами целей и задач. Авторы всех трех проектов отмечают негативные стороны и явления в сфере государственно-конфессиональных отношений. В зависимости от позиции авторов это может быть либо ущемление свободы совести, либо незаконная деятельность отдельных религиозных организаций. Анализ критики проектов позволяет выделить требующие решения актуальные проблемы, как-то: статус «традиционных религиозных организаций», сущность свободы совести и её соблюдение в современном государстве. Отдельными авторами проекты концепции критикуются со стороны цельности, системности подхода к их созданию.

Сама потребность в принятии Концепции государственной политики в сфере взаимоотношений государства и религиозных объединений демонстрирует как несостоятельность действующих норм закона, их противоречивость и неполноту, так и необходимость корректировки практики существующего государственного регулирования данной сферы. Концепция, помимо норм-определений и норм-принципов должна содержать нормы-цели, которые и способствуют унификации законных актов, а также определяют эффективность правоприменения.

Тот факт, что со времени создания большинства проектов концепций прошло достаточно много времени, и ни один из текстов не был утвержден на правах официального документа, говорит об игнорировании существующего общественного запроса на решение проблемы существования религии и религиозных объединений в современном обществе, легитимации и признания конфликтных явлений в этой среде. Концепция как документ не выступает в представлении власти способом

легитимации проблем и обозначения путей их решений в сфере реализации политики взаимодействия с религиозными объединениями. Более того, наделение какой-либо из представленных концепций (либо иного разработанного текста) статусом официального документа определило бы ряд требований к проведению государственной политики в отношении религиозных объединений, обусловило единство требований к принимаемым нормативно-правовым актам в этой сфере. В настоящее время государственная политика выстраивается во многом исходя из личных или корпоративных представлений о сфере религии, что демонстрирует разнонаправленность векторов государственно-конфессиональных отношений в российских регионах, и такое положение может отвечать интересам региональных элит, реализующих собственные модели взаимоотношений с конфессиями. Появление Концепции, необходимость соблюдения её положений вызовет необходимость переформатировать сложившиеся отношения, что может привести к конфликтам.

Опыт создания конфессиональных документов, содержащих в себе нормы, регламентирующие в том числе порядок взаимоотношений власти и религиозных объединений, показывает, что эти положения зачастую не воспринимаются верующими и руководителями религиозных объединений в качестве императивных и формирующих стратегию поведения. В свою очередь, практика организации взаимоотношений государственных органов и религиозных объединений показывает, что региональные чиновники зачастую не пользуются текстами данных положений, предпочитая по спорным вопросам получать разъяснения либо от руководства конфессий, либо от доступных специалистов, что в значительной мере определяет высокую роль субъективизма в построении таких взаимоотношений.

Таким образом, можно сделать вывод, что в данный момент на разных уровнях наблюдается в целом обоюдное стремление вытеснить взаимоотношения государства и конфессий из рамок правового поля в сферу частных договоренностей между представителями религиозного и политического истеблишмента, что не способствует закреплению в правовой культуре ценности буквы и духа закона. В свою очередь, проекты концепций, авторы которых оперируют понятиями «традиционности» той или иной религии, по сути стремятся легитимировать данное положение вещей. В этой связи принятие Концепции государственной политики взаимоотношений с религиозными объединениями тогда и только тогда будет оказывать существенное влияние на политические процессы в этой сфере, когда её положения будут восприниматься всеми акторами политических процессов как обязательные для исполнения.

1. Бурьянов С. А., Мозговой С. А. Цели и методы религиозной политики. Нужна ли России концепция отношений государства и религиозных объединений? // НГ Религии. 2006. № 6.
2. Губский Е. Ф. Философский энциклопедический словарь. М. : Инфра-М, 2009. 570 с.
3. Жбанков В. Н. Государство и церковь: мифы и правда // Русский деловой вестник. 2003. № 1.
4. Кардашевский А. В, Тирских М. Г. Современные концепции государственно-конфессиональных отношений. «Сущностные модели» // Сибирский юридический вестник. 2009. № 2.
5. Коновалов В. Н. Политология: краткий словарь. Ростов н/Д. : Феникс, 2001. 448 с.
6. Концепция государственной религиозной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: http://www.religare.ru/print8227.htm.
7. Куницын И. А. Заключение Историко-правовой комиссии Русской Православной Церкви от 8 августа 2001 г. [Электронный ресурс] // URL: http://www.state-religion.ru/cgi-bin/cms/show.cgi?in=1&id=204051614570271.
8. Куницын И. А. Историко-правовая комиссия РПЦ под руководством митрополита Мефодия сделала шаг на пути к осмыслению проблем вероисповедной политики России. [Электронный ресурс] //Сайт Русская линия – православное информационное агентство. URL: http://www.rusk.ru/st.php?idar=4474.
9. Матвиенко В. А. Государственно-конфессиональная политика в современной России: приоритеты, особенности, тенденции: дис. ... канд. полит. наук. Орел. 2006. 194 с.
10. Понкин И. В. Отзыв на проект «Концепции вероисповедной политики России», разработанный Историко-правовой комиссией Русской Православной Церкви [Электронный ресурс] // Сайт «Религия и СМИ». URL: http://www.religare.ru/article7098.htm.
11. Проект Концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Государство и религия. Режим доступа: URL: http://www.state-religion.ru/cgi-bin/cms/show.cgi?in=104051614474865&id=204051614494560.
12. Фомина М. Н. Природа государственно-церковных отношений в современной России // Известия Иркутского гос. ун-та. Серия: Политология. Религиоведение. 2007. № 1.
13. Фролов И. Т. Философский словарь. М. : Республика, 2001. 719 с.