

## **РАЗДЕЛ V. ПОЛИТОЛОГИЯ**

УДК 322(470)

*Мухаметзянова-Дуггал Р.М.*

*Институт этнологических исследований Уфимского научного  
центра РАН (г.Уфа)*

### **МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СВОБОДЫ СОВЕСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

*R. Mukhametzyanova-Duggal*

*Institute of Ethnological Studies Ufa Scientific Centre  
of Russian Academy of Sciences (the city of Ufa)*

### **THE MODEL OF RUSSIAN STATE POLICY IN THE SPHERE OF FREEDOM OF CONSCIENCE**

*Аннотация.* В статье рассматривается модель государственной политики в сфере свободы совести, сложившаяся в современной России, для которой характерно сочетание элементов: четырехуровневой градации вероисповеданий, существовавшей в Российской империи; советской модели государственного регулирования духовной жизни общества; кооперационной модели. Отмечается, что сложившаяся на сегодняшний день модель не оформлена концептуально. Определяется ряд факторов, который обуславливает сложность решения данной задачи. Формулируются рекомендации по совершенствованию российской модели государственной политики в сфере свободы совести.

*Ключевые слова:* государственная политика, сфера свободы совести, модель, концепция.

*Abstract.* The article considers the model of the state policy in the sphere of freedom of conscience established in modern Russia which combines the following characteristic elements: four-level gradation of religions which has survived since the Russian Empire, the Soviet model of state regulation of social spiritual life and cooperation model. The author stresses the fact that the existing model has not been conceptually formed yet and gives a number of factors which complicate the solution of the problem under study. The author also makes some recommendations on perfecting the model of state policy in the sphere of freedom of conscience.

*Key words:* state policy in the sphere of freedom of conscience, model, conception.

В настоящее время в России продолжается поиск оптимальной модели государственной политики в сфере свободы совести, адекватной современным реалиям. Диапазон точек зрения по данной проблеме, освещаемой в многочисленных публикациях, широк. Одни предлагают установить плюралистические отношения между государством и религиозными объединениями по типу американских, когда государство не отдает предпочтение какой-либо

---

© Мухаметзянова-Дуггал Р.М., 2011.

Статья подготовлена при поддержке гранта Республики Башкортостан молодым ученым и молодежным научным коллективам «Государственная политика в отношении религиозных меньшинств в современной России и зарубежный опыт в данной области».

религии и строит свои отношения с конфессиями на равных основаниях. Другими выдвигается позиция, отстаивающая приоритетное положение традиционных для России религий – православия, ислама, иудаизма и буддизма. Третьими предлагается закрепить за православием статус государственной религии. Такое расхождение мнений указывает на актуальность исследований по данной проблеме.

Под моделью государственной политики в сфере свободы совести нами понимается устойчивая система качеств и характеристик политики государства в отношении религиозных организаций применительно к определенным социально-экономическим этапам. Основными элементами модели являются: концептуально-методологические основы политики государства в области свободы совести; конституционно-правовая база государственно-религиозных отношений; организационно-правовые структуры, на практике реализующие первые два аспекта. Не отрицая определенной схематичности и относительности модели как таковой, доктор философских наук Е.М. Мирошникова подчеркивает, что «модель государственной политики, исходя из конституционных положений и, учитывая специфические особенности национального государства, вырабатывает определенные правила реализации того или иного закона, стремясь не исказить суть права» [4].

В России в ходе исторического развития сменилось несколько концепций и моделей политики в отношении религии. Так, к началу XX в. в России сложились две концепции государственной религиозной политики: 1) концепция «христианского государства», что применительно к России означало сохранение и развитие «союзнических» отношений с православной церковью, обеспечение ее господствующего и первенствующего положения, использование религиозно-церковного аппарата в системе правящего режима; 2) концепция светского государства. В XX столетии в рамках двух этих концепций последовательно сменились три модели го-

сударственной религиозной политики, соответствовавшие формам правления (монархии, буржуазной и советской республикам). Выделяются основные элементы данных моделей: традиционной, самодержавной – опора на православную церковь; буржуазной – проведение реформ, обеспечивших религиозную свободу; советской – преимущественное обеспечение прав атеизма как идеологии и сужение сферы действия и влияния религии и религиозных организаций в обществе [6, 53].

В современный период во взаимоотношениях российского государства и религиозных организаций выделяются три этапа. Первый этап охватывает 1986-1990 гг. В этот период начался рост количества зарегистрированных религиозных организаций. В структуре государственного аппарата был создан Совет по делам религий при Совете Министров РСФСР, который стал проводить самостоятельную политику в сфере свободы совести на территории России.

Второй этап – октябрь 1990–декабрь 1993 гг. Основным содержанием этого периода стал распад унитарного государства, коренные изменения политического строя и, соответственно, советской модели государственно-религиозных отношений, а также реализация Закона РСФСР «О свободе вероисповедания» в практической деятельности федеральных и региональных органов власти. Третий этап в развитии государственной политики в сфере свободы совести (с декабря 1993 г.) связан с политическими событиями, развивавшимися в стране осенью 1993 г. и принятием в декабре 1993 г. Конституции Российской Федерации [7, 64-65].

Продолжая данную периодизацию, предложенную М.И. Одинцовым, на наш взгляд, можно выделить четвертый этап, который начался в 1997 г. и продолжается в настоящее время. С принятием в сентябре 1997 г. нового федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» кардинально изменилась правовая база в области свободы совести, обозначилась тенденция конфессиональных предпочтений со стороны государс-

тва. Так, в преамбуле закона делается ссылка на «особую роль православия в истории России, в становлении и развитии ее духовности и культуры» и на уважение «христианства, ислама, буддизма, иудаизма и других религий, составляющих неотъемлемую часть исторического наследия России» [9].

С принятием указанного закона государство законодательно закрепило приоритетное сотрудничество с «традиционными» для России религиозными объединениями, – православными, мусульманскими, иудаистскими и буддистскими и стало проводить протекционистскую политику по отношению к ним.

На основе этого закона стало складываться тесное сотрудничество государства с религиозными объединениями во многих сферах деятельности: в социальной, культурной, образовательной и других областях. Стали заключаться договора и соглашения между государственными ведомствами и религиозными объединениями (например, Совместное заявление о сотрудничестве Вооруженных Сил РФ и Русской Православной церкви от 2 марта 1994 г., Договор «О сотрудничестве Министерства образования Российской Федерации и Московской Патриархии Русской Православной церкви» от 2 августа 1999 г. и др.).

Таким образом, в начале 1990-х гг. политика российского государства в сфере свободы совести формально приближалась к сепарационной (отделительной) модели светского государства: были установлены плюралистические отношения между государством и религиозными организациями. Государство не отдавало предпочтение какой-либо религии и строило свои отношения с конфессиями на равных основаниях. В середине 1990-х гг. в России наметился процесс перехода от сепарационной модели государственной политики в сфере свободы совести к кооперационной. Суть последней модели состоит в том, что светское государство, гарантируя свободу совести, сотрудничает с религиозными объединениями в социально-экономической сфере, сохраняя при этом баланс между индифферентностью и идентификацией.

Можно согласиться с мнением, согласно которому в настоящее время модель государственной политики в сфере свободы совести, юридически закреплённая в принятом в 1997 г. Федеральном Законе «О свободе совести и о религиозных объединениях», представляет собой синтез: 1) рудиментов четырехуровневой градации вероисповеданий, существовавшей в Российской империи: с Русской Православной церковью (Московский патриархат) на конфессиональной вершине и далее вниз по степени убывания «традиционности»; 2) элементов советской модели государственного регулирования духовной жизни населения страны; 3) элементов кооперационной модели, для которой характерно взаимодействие государства, сохраняющего свой светский характер, с наиболее влиятельными религиозными организациями по ряду важнейших вопросов в жизни общества (национальная безопасность, культура, образование, благотворительность, пенитенциарная система и др.) [3, 7].

Элементы кооперационной модели содержит в себе политика в сфере свободы совести Президента РФ Д.А. Медведева (так же как и его предшественника В.В. Путина), которая фактически сводится к одной формуле – поддержка традиционных для России религий и конфессий. Государство опирается на авторитет лояльных ему религиозных организаций, которые считаются традиционными, и оказывает им материальную помощь.

Сложившаяся на сегодняшний день модель государственной политики в сфере свободы совести до сих пор не оформлена концептуально, несмотря на несколько опубликованных и предложенных проектов федеральных законов и концепций. Среди них выделяются следующие:

1) проект Федерального закона «О традиционных религиозных организациях России», предложенный депутатами Государственной Думы В.И. Шандыбиным, В.У. Корниенко и В.А. Лисичкиным в мае 1999 г.;

2) проект Концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными объединениями в Российской Федерации

от 27.07.2001 г., разработанный Институтом государственно-конфессиональных отношений и права и Главным управлением Министерства юстиции РФ по г. Москве;

3) проект «Концептуальных основ государственно-церковных отношений в Российской Федерации» кафедры религиоведения Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации (РАГС) от 8. 06. 2001г.;

4) проект Федерального закона «О социальном партнерстве государства и традиционных религиозных организаций в Российской Федерации», предложенный депутатом Государственной Думы А. В. Чуевым в марте 2002 г.;

5) проект основных направлений политики России в сфере государственно-конфессиональных отношений, разработанный кафедрой религиоведения РАГС «Основы политики Российского государства в сфере свободы совести и вероисповедания: опыт концептуального подхода».

Первый и четвертый проекты федеральных законов предусматривали законодательное установление особого приоритетного статуса для отдельных религиозных организаций (в первую очередь Русской Православной церкви), а также организация их более широкого взаимодействия с государством, что было признано экспертами не соответствующим федеральному законодательству.

Проекты концепций (второй и третий) также предусматривали введение термина «традиционных религиозных организаций» и приоритетную работу с ними. Так, в проекте «Концептуальных основ государственно-церковных отношений в Российской Федерации» отмечается, что «дополнительными законодательными нормами должен быть регламентирован порядок признания за конфессией статуса традиционной, предоставление ей льгот и государственной поддержки» [6]. При наличии своих положительных сторон оба проекта, вопреки Конституции РФ, фактически ставили в неравноправное положение верующих и неверующих, иностранных граждан и граждан России, «традиционные» конфессии и «нетрадиционные».

Последний (пятый) проект, напротив, носил характер светский, подчеркнуто нейтральный, за что критиковался уже конфессиональным духовенством. Все они не получили развития и одобрения и сошли на нет.

На наш взгляд, можно выделить ряд факторов, которые обуславливают сложность решения задачи выработки единой концепции государственной политики в сфере свободы совести. Во-первых, недостаточно разработана концепция политики Российской Федерации в целом, которая адекватно отражала бы содержание и характер политического процесса в ней, а главное – указывала бы перспективы эволюции ее политического процесса.

Во-вторых, политический режим при сложившихся взаимоотношениях государства и религиозных объединений просто не может официально (путем принятия Концепции или федерального закона) заявить, что то или иное вероисповедание является государственным, но готов быть в согласии с тем положением, что одно из них занимает особое место в их традициях.

В третьих, отметим еще один фактор – слабую законодательную базу в сфере свободы совести в современной России, так как закон РФ 1997 г. «О свободе совести и о религиозных объединениях» не лишен серьезных недостатков, главными из которых являются наличие внутренних противоречий, несоответствие его отдельных положений Конституции РФ и международным правовым документам.

В-четвертых, имеет важное значение и исторический фактор. Отношения между Православной церковью и Российским государством строились в различные исторические периоды на разных принципах: союзничества и партнерства; соперничества и борьбы за верховенство в жизни страны; подчинения церковной власти светским властям, полного огосударствления самой Церкви и лишения ее возможности заниматься благотворительной, культурно-просветительской, воспитательной деятельностью и т. д. Весь этот исторический фон существенным обра-

зом влияет на современные попытки решить вопрос: какими же должны быть эти отношения, какие принципы и какая историческая модель могут (если вообще могут) лежать в основе новой концепции и модели государственной политики [6, 53].

И, наконец, среди ученых нет единого мнения не только по смысловому содержанию, но и по вопросу необходимости формирования концепции государственной политики в сфере свободы совести. Так, ряд авторов – С. Бурьянов и С. Мозговой – высказывают сомнения относительно корректности самой постановки проблемы формирования концепции государственно-религиозных отношений относительно к задачам реализации конституционных принципов в сфере свободы совести [2]. Отношения демократического правового государства, как считает С.А. Бурьянов, должны строиться с религиозными объединениями на единых с иными общественными некоммерческими объединениями правовых основаниях. У светского государства, тем более многонационального и поликонфессионального, вообще не должно быть никаких «специальных» отношений с религиозными организациями, а следовательно – и концепции этих отношений. То есть все отношения должны осуществляться на общих и с иными объединениями граждан основаниях [1].

Противоположную точку зрения высказывают Абдул и Александр Нуруллаевы. Они считают, что несмотря на то, что предложения ученых и религиозных деятелей о необходимости подготовки и утверждения на уровне Президента России Концепции государственно-конфессиональной политики Российской Федерации не находят поддержки во властных структурах, «она должна стать надежным ориентиром для государственных органов и общественных объединений в деле обеспечения строгой законности в сфере государственно-конфессиональных отношений» [5].

В заключение хотелось бы отметить следующее. Для совершенствования модели государственной политики в сфере свобо-

ды совести в современной России государственным органам, на наш взгляд, необходимо принять концепцию государственной политики в сфере свободы совести, с учетом мирового опыта, российских традиций, нынешних реальных возможностей. На основе разработанной, теоретически обоснованной концепции политики государства в области свободы совести необходимо совершенствование Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г. Важно отказаться от идеи закрепления перечня «традиционных» для России религиозных организаций отдельным федеральным законом или в новой редакции Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях». Такое закрепление является шагом назад в развитии политики государства в сфере свободы совести.

В настоящее время в России государственных органы и подразделения, осуществляющие связи с религиозными объединениями, действуют автономно друг от друга и не наделены исполнительно-распорядительными полномочиями. На наш взгляд, необходимо создание единого федерального органа, который мог бы координировать государственную политику в сфере свободы совести. Необходимо законодательное закрепление его конституционно-правового статуса, круга полномочий и основных функций. Следует отметить, что в большинстве субъектов РФ (в 23-х) органами регулирования государственно-конфессиональных отношений являются смешанные структуры с участием представителей органов государственной власти и различных религий. Представляется, что, в условиях строительства гражданского общества с правовым государством, наиболее оптимальным органом регулирования государственно-религиозных отношений должны стать согласительные комиссии при Президенте страны и при главах субъектов Российской Федерации. Это позволит оптимизировать систему взаимоотношений между государством и религиозными конфессиями.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бурьянов С.А. Свобода совести и государственно-конфессиональные отношения в России на современном этапе // URL: <http://www.rlinfo.ru/projects/seminar-10-let/freak2.html> (дата обращения 25.04.2002).
2. Бурьянов С., Мозговой С. Цели и методы религиозной политики. Нужна ли России концепция отношений государства и религиозных объединений? // URL: [http://www.religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6\\_methods.html](http://www.religion.ng.ru/caesar/2001-10-24/6_methods.html) (дата обращения 12.01.2011).
3. Зверева В.А. Российское государство и религиозные конфессии: трансформация моделей взаимодействия: (федеральный и региональный уровни): Автореферат дис. ... канд. полит. наук. Воронеж, 2006. 22 с.
4. Мирошникова Е.В. Кооперационная модель как средство оптимизации российской государственной политики в области свободы совести // URL: <http://www.rlinfo.ru/projects/seminar-10-let/miroshnikova.html> (дата обращения 25.04.2002).
5. Нуруллаев А.В., Нуруллаев А.А. Религиозно-политический экстремизм: понятие, сущность, пути преодоления // URL: <http://www.rlinfo.ru/projects/seminar-10-let/nurullaev.html> (дата обращения 25.04.2002).
6. Овсиенко Ф.Г., Трофимчук Н.А. Государственно-церковные отношения в политической истории России // Государственно-церковные отношения в России. М., 1995. С. 53-76.
7. Одинцов М.И. Вероисповедная политика РФ: конституционно-правовые основы, содержание и приоритеты (1985–1995 гг.) // Государственно-церковные отношения в России. М., 1995. Ч. 1. С. 74-98.
8. Проект «Концептуальных основ государственно-церковных отношений в Российской Федерации» кафедры религиоведения РАГС от 8. 06. 2001 // Независимая газета-Религии. 27.06.2001. С. 23.
9. Федеральный Закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.