

Методы совершенствования механизма реализации государственной конфессиональной политики в современной России

Розова Наталья Михайловна, СЗИУ РАНХиГС, факультет социальных технологий, магистратура, 2 курс

Научный руководитель

Войнаровская Людмила Ивановна, доцент, кандидат исторических наук

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные проблемы конфессиональной политики в РФ, возможные механизмы их решений и пути совершенствования данных механизмов в контексте государственной конфессиональной политики.

Ключевые слова

Государственная конфессиональная политика, механизм реализации государственной политики, органы государственной власти

Methods of Improving the Mechanism of Implementation of State Confessional Policy in Modern Russia

Rozova Natalia M., NWIM, RANEPa, Faculty of social technologies, Master's degree student, 2 year of study

Abstract

The article considers actual problems of confessional policy in the Russian Federation, possible mechanisms of their decisions and ways of improving these mechanisms in the context of state confessional policy.

Keywords

State-confessional policy, the mechanism of realization of the state policy, state authorities

В Эпинагоге – византийском сборнике законов конца IX века – есть важное изречение: «Мирская власть и священство относятся между собою, как тело и душа, необходимы для государственного устройства точно так же, как тело и душа в живом человеке. В связи и согласии их состоит благоденствие государства». И от того, насколько грамотно будут выстроены отношения мирской власти с духовной, зависит будущее общества и государства в целом [3]. От понимания такой данности, на взгляд автора, и необходимо вырабатывать адекватный механизм принятия решений для реализации государственно-конфессиональной политики.

Единого подхода к определению «механизма политического процесса или явления» до сих пор не существует. Одни исследователи трактуют данное понятие как «совокупность взаимосвязанных, но относительно самостоятельных звеньев», другие как «совокупность норм, средств, методов управленческой деятельности того или иного субъекта по достижению им намеченной цели [6]. Для характеристики структурной модели государственно-конфессиональной политики будет оптимальным обозначить «механизм» как совокупность наиболее важных компонентов.

Среди основных компонентов механизма, главным образом, определяющих реализацию государственной конфессиональной политики, выделим ценностно-целевой (мировоззренческий), нормативный (законодательный), институциональный (органы власти) и функциональный (действия органов власти).

Известно, что мировоззрение выступает как обобщённый взгляд человека на окружающий его мир, самого себя, что в свою очередь формирует убеждения, жизненные позиции, принципы, идеалы. В изменившихся условиях какие-то мировоззренческие, в том числе идеологические, установки могут быть признаны ошибочными или нежизнеспособными, в результате чего и появляется возможность обращения людей к религии, как это и произошло в конце 80-х годов прошлого столетия.

Мировоззрение определенным образом выражает представление о государственной политике и о религиозной жизни как части объективной реальности с точки зрения догм и постулатов религиозного учения для выработки и реализации решений по конкретной деятельности в политической области. Представляется, что отсутствие официальной идеологии в современных демократических государствах не означает отсутствия целей политики, а также непризнания никаких духовных ценностей.

Бесспорно, деятельность любых субъектов государственно-конфессиональных отношений является нормативно-упорядоченной. В механизме реализации конфессиональной политики нормативный компонент представлен законодательством, регулирующим отношения в сфере свободы совести и вероисповедания. Так, правовые нормы устанавливают, что обязаны и имеют право делать органы власти в процессе реализации конфессиональной политики и что им делать запрещается. Нормы определяют также и запреты, предписания и пределы свободы деятельности для религиозных объединений и верующих граждан, соблюдение, исполнение и защиту которых обеспечивают органы власти. Структурными «кирпичиками» институционального компонента являются органы государственной власти, которые и реализуют государственно-конфессиональную политику, а именно:

- федеральные органы государственной власти, которые формируют государственно-конфессиональную политику и обеспечивают совершенствование ее нормативно-правовой базы (Президент РФ – задает основные направления внутренней политики; Парламент РФ – формирует и совершенствует законодательную базу в сфере свободы совести и вероисповедания; Правительство РФ – руководит деятельностью органов исполнительной власти и координирует их работу во взаимоотношениях с религиозными объединениями);
- органы государственной власти, которые обеспечивают соблюдение законности (Прокуратура РФ – надзор за соблюдением законности не только со стороны власти, но и религиозных объединений; органы юстиции – государственная регистрация религиозных организаций; судебная власть);
- органы власти, которые сотрудничают с религиозными объединениями (указанные во второй главе Советы, Комиссии, Комитеты при Президенте, Парламенте и Правительстве РФ на федеральном уровне, а также самостоятельные подразделения или должности, например, в структуре администрации на региональном уровне по примеру Отдела в Санкт-Петербурге).

И, наконец, функциональный компонент является собой совокупность действий, совершаемых органами государственной власти, по реализации конфессиональной политики. Часть действий определяется императивными нормами, но в пределах полномочий, установленных диспозитивными нормами. Органы власти могут избирать различные варианты законных действий, соответствуя общему направлению проводимой политики. Таким образом, специфика механизма государственно-конфессиональной политики заключается в деятельности целого комплекса субъектов, имеющих как государственный, так и не государственный характер. В условиях дальнейшей демократизации общества повышается степень участия в политике самого человека как гражданина, общественных объединений и институтов.

В связи с отсутствием официально принятой доктрины государственной конфессиональной политики, её цели, принципы и методы могут быть по-разному сформулированы исследователями, политическими деятелями в зависимости от их собственной мировоззренческой позиции. Однозначно, определёнными компонентами современной конфессиональной политики должны быть положения, закреплённые в действующем законодательстве, в частности, принцип равенства религиозных объединений перед законом. Видятся важным выделить следующие действенные методы осуществления государственной конфессиональной политики:

- строгое соблюдение законодательства Российской Федерации всеми государственными органами и должностными лицами;
- создание эффективного механизма для проведения единой государственной конфессиональной политики на всех уровнях власти, а также контроля за соблюдением законодательства о свободе совести и вероисповеданий;
- профессиональная подготовка и повышение квалификации госслужащих, участвующих в реализации конфессиональной политики государства;
- поддержка научных исследований, которые обеспечивают теоретическую основу конфессиональной политики государства;
- тесное сотрудничество с религиозными объединениями, предоставление им возможности участвовать в рассмотрении органами власти вопросов, которые затрагивают их интересы;
- государственная поддержка социально-значимых направлений деятельности религиозных объединений, выбор сфер и форм сотрудничества государства с конфессиональными структурами;
- координация усилий различных звеньев государственной системы, гражданского общества, религиозных организаций во избежание внешних деструктивных воздействий с целью защиты территориальной целостности Российской Федерации.

В рамках совершенствования и создания эффективного механизма государственно-конфессиональной политики на федеральном уровне автором предлагаются следующие направления оптимизации конфессиональной политики:

- создание государственного органа по делам религий и выработка целостной Концепции;
- формирование единого правового пространства на территории Российской Федерации и совершенствование законодательной базы в сфере государственно-конфессиональных отношений;
- участие религиозных объединений в формировании определенной системы ценностей, обеспечивающей защиту национальных интересов и государственного суверенитета РФ;
- проведение комплексного социологического мониторинга религиозной ситуации в стране.

На данный момент в России на федеральном уровне существуют довольно большой бюрократический аппарат, который занимается вопросами взаимодействия государства с религиозными объединениями. В этой связи, в нынешних условиях геополитического напряжения и экономической нестабильности предложение о создании нового органа власти с «нуля» не очень актуально в силу необходимости выделения дополнительных бюджетных средств на его создание. Видится целесообразным вариант повышения статуса Федерального агентства по делам религий и национальностей до министерского уровня с прямым подчинением Правительству РФ.

Таким образом, появится Федеральное министерство по делам религий и национальностей, которое в свою очередь, разработает целостную Концепцию государственной конфессиональной политики совместно с Советами при Президенте и Совете Федерации РФ (как экспертно-консультативными органами), межрегиональными органами власти – полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, лидерами всех крупных конфессиональных структур страны.

Безусловно, концептуальный документ государственно-конфессиональной политики должен опираться на признанные нашей страной нормы международного права, Конституции РФ, федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», другие нормативные правовые акты РФ, в том числе нельзя не учитывать Концепцию государственной национальной политики РФ, Концепцию государственной миграционной политики РФ и Концепцию государственной молодежной политики РФ. В субъектах РФ в сфере взаимодействия с религиозными объединениями созданы различные органы, и не всегда там проводится единообразная конфессиональная политика. Видится, что новое Министерство будет взаимодействовать со всеми региональными органами для реализации принятой государством федеральной стратегии.

Необходимость в подобном ведомстве диктуется и тем, что зачастую у наших государственных структур недостаёт полной и объективной информации о религиозных организациях и верующих. Министерство юстиции, обладающее информацией о количестве зарегистрированных НКО, среди которых и религиозные организации, не работает с позиции их изучения, а функционирует лишь с позиции регистрации и контроля их деятельности. Но следует понимать, что для принятия разумных и взвешенных решений необходима специальная структура, как изучающая, так и взаимодействующая на основе полной информации с церквями, муфтиятами, синагогами, дацанами.

Отметим, что важной составляющей данного Министерства будут сами сотрудники, которые должны быть соответствующим образом подготовлены. На сегодняшний день представляется логичным развитием государственно-конфессионального диалога, прежде всего, по пути формирования законодательных основ в рамках кооперации уже на первых шагах обсуждения по внесению поправок в главный закон, регулирующий религиозную сферу.

Довольно неоднозначным представляется процесс реализации государственно-конфессиональной политики в области совместной деятельности государства и религиозных организаций с целью обеспечения национальной безопасности в сфере духовной жизни общества. Необходимость укрепления духовной общности народов Российской Федерации выделена в качестве одного из основных вопросов государственной национальной политики РФ [12]. Приумножение духовного потенциала – одна из задач национально-культурного развития Российской Федерации.

В обеспечении духовной общности многонационального народа России важная роль, как отмечалось выше, придается Советам при Президенте РФ, религиозным организациям официальных конфессий, в том числе и РПЦ.

Стабильность российского общества в духовной сфере существенно минимизирует проявление религиозной нетерпимости, в том числе, в наиболее серьезных ее проявлениях – конфликтах на религиозной почве. Очевидно, что роль религиозных органи-

заций в обеспечении национальной безопасности России в духовной сфере трудно переоценить – большая часть населения России исповедует какую-либо религию.

Несмотря на взаимодействие религиозных организаций и государства в данном направлении, а также на декларируемую важную роль религиозных организаций в этом вопросе, данное направление взаимодействия является крайне сложным и мало проработанным. Как представляется, для полноценной работы в указанном направлении религиозные организации не обладают необходимым инструментарием.

В соответствии с докладом Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Кирилла на Архиерейском Соборе РПЦ от 02.02.2016 [9] общее количество храмов, часовен и других помещений, где могут осуществляться божественные литургии, составляет 34 764, еще 6000 храмов находятся с разной стадии строительства. В России существует 455 мужских монастырей и 471 женский монастырь, действует 293 епархии и 57 митрополий. Духовенство РПЦ состоит из 35 171 пресвитеров (священников), 4816 дьяконов и 354 архиерея.

Цифры явно показывают, что существующих пресвитеров недостаточно для обеспечения деятельности всех храмов. И здесь встает очень важный вопрос – подготовка священников. Сегодня на территории России образовательной деятельностью по направлению духовного образования занимаются 1 общецерковная аспирантура и докторантура, 2 духовных академии, 2 православных университета, 1 православный институт, 38 духовных семинарий и 19 духовных училищ [10].

Как отмечает Ю. М. Лопатцев [7], несмотря на проводимую реформу духовного образования, Русская Православная Церковь испытывает нехватку желающих обучаться, и, как следствие, низкий уровень подготовки действующих клириков, многие из которых не имеют семинарского образования и по разным причинам не желают повышать уровень своей подготовки.

Количество выпускников духовных семинарий продолжает оставаться крайне незначительным. Так, в 2016 году по данным Учебного комитета РПЦ общее количество выпускников во всех семинариях России по всем направлениям составило всего 274 человека [11]. Как представляется, одна из причин столь небольшого количества выпускников, в том числе, в неопределенности правового статуса священника, как работника религиозной организации.

Сегодня религиозные организации вправе заключать трудовые договоры с работниками, но не со священнослужителями [14]. Единственной гарантией в законе для священнослужителей является то, что они наряду с работниками подлежат обязательному обеспечению, социальному страхованию и пенсионному обеспечению.

Таким образом, священнослужителю не гарантирована оплата его труда в религиозной организации, что можно считать нарушением конституционного права каждого на труд и на вознаграждение, гарантированного частью 3 статьи 37 Конституции РФ.

РПЦ имеет свою точку зрения по этому поводу, полагая, что священнослужитель служит на добровольных началах и вступать с ним в трудовые отношения не обязательно. Представители же Государственной думы РФ, считают, что все священнослужители должны иметь трудовые отношения с религиозной организацией. Уставом РПЦ установлено, что забота о священнослужителях конкретного храма лежит на его прихожанах [5]. Получается, что экономическое положение священнослужителей полностью зависит от возможностей конкретного прихода. В указанных условиях рассчитывать на популярность священнослужения как профессии, среди гражданского населения не приходится.

Очевидно, что только стабильные, целостные и качественно структурированные религиозные организации в состоянии стать опорой государства в решении поставленных целей, в том числе по обеспечению национальной безопасности в духовной сфере

общества. Проповедники единства страны и недопустимости разжигания розни религиозному принципу должны иметь стабильную основу для своего делания.

В соответствии со Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года ставятся задачи по обеспечению сохранности и приумножению духовного и культурного потенциала народа Российской Федерации, на основе идей единства, дружбы, согласия и российского патриотизма [12]. По сути, Стратегией ставится вопрос о формировании собственной российской системы ценностей. Кто именно будет участвовать в формировании этой системы ценностей, пока не совсем понятно. Понятно только, что это будет общая совместная работа органов государственной власти, СМИ, образовательных учреждений, общественных организаций и институтов, в том числе и религиозных организаций. Какова же будет вовлеченность в этот процесс религиозных организаций также пока не известно. Очевидно, только то, что религиозные организации уже активно привлекаются в этот процесс.

Но мы должны понимать, если строго следовать букве закона, то любая идеология, равно как и определённая система ценностей, а также поддержка религиозных организаций, их участие в совместной деятельности с государственными органами по формированию какой-либо системы ценностей, придание деятельности той или иной религиозной организации какого-то особого значения по сравнению с остальными – все это можно рассматривать как нарушение статей 13 и 14 Конституции РФ. Закрепленный в этих статьях идеологический и религиозный плюрализм и невозможность поддержки государством какой-то конкретной идеологии или религии, делают затруднительной, если не сказать невозможной, реализацию Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года именно в части формирования определенной системы ценностей.

Анализ же Стратегии показывает, что вопросам, в том числе, духовной общности российской нации, пропаганде традиционных ценностей, исторической идентификации, формированию чувства российского патриотизма придается большое значение.

Разобщенность российского общества, конфликты на национальной и религиозной почве есть ни что иное как прямая угроза суверенитету России. Необходимость сохранения территориальной целостности, исключение предпосылок для разного рода конфликтов – одна из важнейших целей государственной национальной политики.

К сожалению, рамки статьи не позволяют более детально рассмотреть обозначенную проблему, это уже предмет отдельной работы.

Государственная религия – не архаический пережиток, или признак отсутствия демократии или неразвитости государства. Господствующая государственная религия закреплена в Конституциях Греческой Республики и таких стран как Великобритания, Дания, Лихтенштейн, Мальта, Монако, Коста-Рика, Норвегия. Традиционную религию закрепляют Конституции Болгарии, Грузии Андорры, Литвы и Индии. Особой поддержкой пользуются определенные религиозные организации девяти государств: Кипра, Италии, Испании, Македонии, Польши, Аргентины, Боливии, Гаити и Колумбии. Однако представляется, что на данном этапе развития российского общества смена типа государственно-конфессиональных отношений и появление государственной религии, скорее всего, невозможны. Хотя, необходимо отметить, что появление государственной религии в России – это быстрый и эффективный способ решения поставленных выше задач и разрешения всех озвученных выше частных проблем.

Представляется, что в светском демократическом правовом государстве отношение государства к конфессиям должно строиться на общих правовых основаниях, равных к любому религиозному или нерелигиозному объединению, пользующемуся некоммерческим статусом, равно как и к каждому отдельному человеку вне зависимости от его отношения к религии.

В рамках совершенствования механизма, а вернее его основных компонентов, реализации государственно-конфессиональной политики видятся важными такие направления как выстраивание правильных – толерантных мировоззренческих установок в обществе на формирование взаимоотношений между государственными и конфессиональными структурами, внесение взвешенных и целесообразных поправок в действующее законодательство о свободе совести и о религиозных объединениях в части миссионерской, волонтерской деятельности, социального партнерства, получения грантов, передачи имущества религиозным организациям, находящихся в государственной или муниципальной собственности, выделении субсидий на выполнение мероприятий по сохранению объектов культурного наследия.

На федеральном уровне в рамках институционального совершенствования механизма реализации конфессиональной политики видится целесообразным вариант повышения статуса федерального агентства по делам национальностей до министерского уровня с целью формирования полномочного центра, который сможет разработать целостную Концепцию государственной конфессиональной политики совместно с экспертно-консультативными органами, созданными при Президенте РФ и Федеральном Собрании РФ, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, представителями всех крупных конфессиональных структур страны.

Концепция государственной конфессиональной политики Российской Федерации должна отражать целостную систему взглядов на цели, задачи, принципы и приоритеты в сфере государственно-конфессиональных отношений, свободы совести и вероисповедания с учетом религиозного многообразия в современном российском обществе. Здесь же необходимо отметить важность вопроса формирования не только Концепции, но и всей государственной конфессиональной политики, с учетом опыта структурных подразделений администраций субъектов РФ, например, таких как Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями в Санкт-Петербурге. При формировании конфессиональной политики страны важно учитывать опыт субъектов РФ, в том числе, структурных подразделений при администрациях, таких как Отдел по связям с религиозными объединениями в Санкт-Петербурге.

Литература

1. *Алёшина В.Н.* РПЦ против трудоустройства священников // URL: <https://plusminus.com/newslit/4928-rpc-protiv-trudoustrojstva-svjashhennikov.html> (дата обращения 22.12.2016).
2. Атлас религий и национальностей России // URL: <http://sreda.org/arena> (дата обращения: 27.12.2016).
3. *Бердников И.С.* Церковь и империя. История Православной симфонии отношений. – М.: Изд-во «ФИВ», 2013. – С. 47.
4. Вариативность церковно-государственных отношений // Официальный сайт Центра научной политической мысли и идеологии // <http://rusrand.ru/analytics/otnoshenija-tserkvi-i-gosudarstva> (дата обращения: 28.02.2017).
5. Глава XVI. Приходы // Устав Русской Православной Церкви // URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/133141.html> (дата обращения: 28.12.2016).
6. *Колобова Г.А.* Политический механизм: анализ категории // Вестник Башкирского ун-та. 2010. № 4. С. 1227–1230.
7. *Лопатцев Ю.М.* Формирование модели современного священника в процессе реформирования системы духовного образования Русской Православной Церкви // Известия волгоградского государственного педагогического университета. 2015. № 9–10 (104). С. 201.

8. Механизм. Коллекция словарей и энциклопедий «Библиофонд» // URL: http://slovari.bibliofond.ru/efremova_word/механизм (дата обращения: 15.03.2017).
9. Официальный сайт РПЦ // URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4366063.html> (дата обращения: 20.12.2016).
10. Официальный сайт учебного комитета Русской Православной Церкви // URL: http://www.uchkom.info/index.php?option=com_content&view=section&id=2&Itemid=55 (дата обращения: 01.03.2017)
11. Официальный сайт учебного комитета Русской Православной Церкви // URL: <http://www.uchkom.info/index.php> (дата обращения: 27.02.2017).
12. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 / «Собрание законодательства РФ», 24.12.2012, № 52, ст. 7477.
13. Численность и размещение населения. Официальная публикация итогов Всероссийской переписи населения 2010 года // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 28.02.2017).
14. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «О свободе совести и о религиозных объединениях» // «Собрание законодательства РФ», 29.09.1997, № 39, ст. 4465.
15. *Якунин В.И.* Государственная идеология и национальная идея: конституционно-ценностный подход // Научно-политический журнал «Власть». 2007. № 3. С. 9–12.