



УДК 322

## **Региональная политика в сфере государственно-конфессиональных отношений: правовой аспект**

А. А. Маковский

*Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов*

**Аннотация.** Анализируется религиозная политика региональных органов государственной власти. Особый акцент делается на законодательной деятельности и практике взаимодействия политических и религиозных институтов на уровне регионов. Автор представляет систематизацию региональных нормативно-правовых актов, регулирующих государственно-конфессиональные отношения.

**Ключевые слова:** государственно-конфессиональные отношения, религиозная политика, религиозные объединения, религиозная деятельность, традиционные религии, религиозный экстремизм, двусторонние соглашения.

Государственно-конфессиональные отношения представляют собой исторически сложившиеся взаимодействия властных и религиозных институтов, закрепленные в юридических нормах и культурно-общественных традициях. В условиях институционального взаимодействия и религиозного ренессанса современная религиозная политика органов государственной власти направлена на реализацию созидательной функции религии и противодействие радикальным религиозным проявлениям. Особенно данная политическая деятельность заметна на уровне субъектов РФ, так как на региональном уровне сегодня формируется свой самобытный опыт взаимоотношений политических и религиозных акторов, от которого зависит прогрессивность государственно-конфессиональных отношений в России.

Современная региональная религиозная политика представляет собой систему действий органов государственной власти субъектов РФ в сфере государственно-конфессиональных отношений и формирование регионального законодательства в области свободы совести и вероисповедания с учетом многообразия форм присутствия религии в конкретном обществе [2]. Анализ правового обеспечения государственно-конфессиональных отношений широко представлен в работах отечественных исследователей А. А. Со, Г. П. Лупарева, М. О. Шахова, И. А. Куницина, В. А. Цыпина. Российские политологи отмечают, что во многом перспективы развития отношений между государственными и религиозными институтами зависят именно от формальных связей и взаимодействий, опирающихся на закон [14, с. 149–229]. Так, в данной статье ставится задача, опираясь на опыт российских исследователей, осмыслить

государственно-конфессиональные отношения регионального уровня в политико-правовом измерении.

В рамках отечественной регионалистики под регионом понимается субъект Российской Федерации, обладающий собственной территорией, властными органами, правовым полем. Формирование регионального законодательства началось после распада СССР, когда региональные парламенты активно включились в правотворческую деятельность. В частности, были приняты региональные законы, закрепляющие религиозные права и свободы в субъектах РФ, а также регулирующие механизмы взаимодействия политических и религиозных институтов, деятельность религиозных объединений. До 1997 г. примерно в 33 субъектах Российской Федерации были приняты собственные законы по вопросам реализации свободы совести и свободы вероисповедания, которые конкретизировали федеральное законодательство с учетом особенностей того или иного региона [13].

Основными причинами регионального нормотворчества стали правовые пробелы в федеральном законодательстве в области регулирования религиозных организаций, в частности миссионерской деятельности иностранных религиозных организаций в субъектах РФ. Как отмечает А. В. Пчелинцев, принимая законы, регулирующие общественно-религиозные отношения на территории региона, соответствующие субъекты Федерации стремились восполнить существующий правовой вакуум и пробелы федерального законодательства. Наряду с положительным значением данных нормативно-правовых актов исследователь отмечает негативные проявления в виде дефиниций и понятий, не поддающихся четкой правовой регламентации («секта», «религиозная деятельность», «миссионерская деятельность», «священнослужитель»), отступления от принципов Конституции Российской Федерации и федеральных законов (ограничения прав несовершеннолетних на участие в богослужениях – ст. 15 Закона Удмуртской Республики от 28.05.1996 № 221-1 «О миссионерской деятельности на территории Удмуртской Республики») [12, с. 200].

После вступления в силу Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в 1997 г. большинство региональных норм потеряли свою актуальность. Сегодня данный нормативно-правовой акт является основным в сфере регулирования общественно-религиозных отношений. В преамбуле Закона закреплен ряд важных положений, касающихся признания особой роли православия в истории России и уважения к христианству, исламу, буддизму, иудаизму и другим религиям, составляющим неотъемлемую часть исторического наследия народов России [8].

Закон устанавливает равенство религиозных объединений перед законом, а также формы деятельности религиозных объединений в виде религиозных групп и религиозных организаций, выделяя местные, централизованные, представительства иностранных религиозных организаций. В Законе также определены права и условия деятельности религиозных организаций, механизмы государственного контроля.

Несмотря на сложившееся федеральное законодательство в религиозной сфере, в данной области продолжается процесс правотворчества на региональном уровне. Стоит отметить, что в России существует различный опыт субъектов РФ по закреплению норм, регулирующих права на свободу совести и свободу вероисповедания. Уставы областей не содержат норм, регулирующих религиозные отношения, в то время как большая часть конституций республик РФ дублирует положения Конституции Российской Федерации 1993 г. Например, в Основном законе Республики Татарстан закреплён ряд положений, обеспечивающих реализацию индивидуальных и коллективных религиозных прав и свобод граждан: верховенство закона, равенство религиозных организаций перед законом и отделение их от государства, запрет на возбуждение вражды на основе религиозных различий, запрет дискриминации по религиозным признакам, свобода совести и вероисповедания [4]. Данные нормы закрепляют равенство религиозных объединений перед законами, недопущение религиозной дискриминации. Основываясь на данных принципах, мы можем делать выводы о том, что религиозная политика национальных республик направлена не на развитие только «традиционных» религий, а на построение многоконфессионального гражданского общества.

Также конкретизация федерального законодательства о свободе совести и свободе вероисповедания происходит за счёт регионального законотворчества. Сегодня около двадцати субъектов Российской Федерации обладают специальными законами, регулируемыми государственно-конфессиональные отношения на уровне региона, например Белгородская, Костромская, Воронежская, Курская, Тюменская, Смоленская области, Республики Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Татарстан, Тыва, Дагестан и др. Данные нормативно-правовые акты регулируют довольно широкий круг отношений. Для подробного анализа, опираясь на формально-юридический метод, мы можем разделить их на несколько групп.

Первая группа региональных нормативных актов, регулирующих сферу государственно-конфессиональных отношений, включает в себя законы, охватывающие вопросы административно-правового регулирования деятельности религиозных объединений. Часть этих актов дублирует положения Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г. (например, Закон Тюменской области от 8 февраля 2001 г. № 263 «О деятельности религиозных объединений в Тюменской области»), другие регулируют миссионерскую деятельность на территории субъекта, а также содержат нормы, устанавливающие особые условия для создания и деятельности религиозных объединений.

Субъекты РФ, в которых приняты данные нормативно-правовые акты, характеризуются наличием активных взаимодействий между политическими и религиозными институтами. В качестве примера стоит привести опыт Белгородской области, в которой действует Совет при губернаторе Белгородской области. Данный консультативный, совещательный орган, состоящий из представителей государственных органов власти, национальных и религиозных объединений, создан с целью обеспечения межнационального и межкон-

фессионального согласия. В задачи Совета входит развитие деятельности религиозных институтов, миссионерства. Отмечая системность в религиозной политике Белгородской области, стоит обратить внимание на Закон Белгородской области «О миссионерской деятельности на территории Белгородской области» 2001 г., в котором под миссионерской деятельностью понимается информационная и организационная деятельность представителей религиозных объединений, прямо или косвенно направленная на распространение своего вероучения [7]. Таким образом, создание диалоговой площадки в качестве Совета и конкретизация религиозной деятельности в региональном законодательстве во многом способствуют развитию партнерских отношений за счет четко регламентированных формальных взаимосвязей.

Вторая группа объединяет законы и иные правовые акты, принятые в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Саратовская область и др., которые учитывают этнокультурную специфику региона и закрепляют религиозные праздники как выходные дни. К примеру, в Саратовской области в качестве выходного дня объявлена Радаоница – день особого поминания усопших [9], в Республике Татарстан – Рождество Христово, Ураза-байрам, Курбан-байрам, День официального принятия ислама Волжской Булгарией [6]. Учитывая сложившуюся тенденцию, приблизительно в 10 республиках РФ Ураза-байрам, Курбан-байрам являются выходными днями [3]. Подобное положение в регионах, а также религиозная политика в социальной сфере свидетельствуют о желании властей улучшить трудовые права верующих и предотвратить конфликтность в обществе.

К третьей группе следует отнести региональные законы, направленные на противодействие радикальным религиозным проявлениям. Данные нормы конкретизируют Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также региональные программы противодействия терроризму (например, Государственная программа Саратовской области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств до 2020 года»). Под религиозным экстремизмом, по мнению уральского исследователя П. Е. Суслонова, понимается теоретическое обоснование и практическое использование деструктивных методов для достижения радикальных религиозно-политических целей [15, с. 15]. Именно для выявления и предотвращения данных деструктивных действий был принят Закон Республики Дагестан от 22.09.1999 № 15 (ред. от 09.03.2007) «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан». Данный закон конкретизирует положения Уголовного кодекса РФ с учетом особенностей региона, а также использует понятие «ваххабизм» как одно из проявлений радикальных религиозных движений [10, с. 68–74].

В ходе развития межинституциональных отношений в регионах стала широко применяться практика двухсторонних соглашений между органами государственной власти и религиозными организациями. В частности, данные соглашения заключаются в области образовательной деятельности, помощи беженцам, мигрантам, социально незащищенным гражданам, религиозного

участия в вооруженных силах, развития гражданского общества и т. п. [5, с. 20]. Данный вид соглашений носит, по мнению Д. Н. Бахраха, административный характер, так как одной из его сторон выступают властные органы [1, с. 69–79]. Особенности административного соглашения (договора) является наличие в качестве одной из сторон органа государственной власти и наличие публичного интереса («национальных интересов Российской Федерации», «интересов общества»). Именно на стыке социальных интересов конфессий и государства происходит взаимовыгодное сотрудничество и заключается большое количество соглашений.

Сегодня существуют десятки подобных соглашений между Русской православной церковью, духовными управлениями мусульман, объединениями иудеев и органами государственной власти. В качестве примера можно привести Соглашение о взаимодействии Саратовской епархии Русской православной церкви и ГУ МЧС России по Саратовской области. Также существует опыт заключения межконфессиональных соглашений, в частности «Соглашения между администрацией Пермской области и Межконфессиональным консультативным комитетом Пермской области о взаимодействии в заботе о физическом и духовном здоровье населения Прикамья» от 23 июня 2000 г. Сторонами в данном соглашении выступают представители нескольких самых многочисленных конфессий региона – Межконфессиональный консультативный комитет (МКК) Пермской области и органы региональной исполнительной власти [11]. С политической точки зрения данные соглашения создают легальные механизмы институционального взаимодействия в условиях светскости государства, так как соглашения призваны юридически оформить сотрудничество между конфессией и государством.

Таким образом, правовое закрепление государственно-конфессиональных отношений находится в стадии формирования. Законодательная активность региональных парламентов во многом обусловлена желанием органов государственной власти урегулировать на правовом уровне публично-религиозные отношения. В первую очередь это касается регионов, в которых активно взаимодействуют политические и религиозные институты в рамках социально-политического партнерства, построения многоконфессионального гражданского общества. В законодательной практике выделяется положительный опыт урегулирования миссионерской деятельности религиозных объединений, уменьшения религиозной конфликтности путем рассмотрения в законодательном процессе этнокультурной специфики региона. Учитывая Концепцию национальной безопасности РФ, стоит обратить внимание на практику ряда субъектов в части принятия собственных законов, направленных на противодействие религиозному экстремизму. Данные нормативно-правовые акты, учитывая специфику региона, создают единое правовое поле по борьбе с радикальными религиозными проявлениями.

#### Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Административный договор: вопросы теории / Д. Н. Бахрах, А. А. Демин // Рос. юрид. журн. – 1995. – № 2. – С. 69–79.

2. *Васильева О. Ю.* Проект Концепции государственной религиозной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. Ю. Васильева, А. В. Журавский, А. И. Кырлежев. – URL: <http://religioved.narod.ru/religioved/016.htm> (дата обращения: 21.02.2015).

3. *Исаев А. В.* Социально-политическое партнерство органов государственной власти и Русской Православной Церкви в современной России : автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. В. Исаев. – Орел, 2011. – 212 с.

4. Конституция Республики Татарстан 1992 г. [Электронный ресурс]. – URL: [http://constitution.garant.ru/region/cons\\_tatar/chapter/1/#block\\_1001](http://constitution.garant.ru/region/cons_tatar/chapter/1/#block_1001) (дата обращения: 05.10.2015).

5. *Маркова Е. Н.* Религиозные нерабочие праздники в светском государстве [Электронный ресурс] / Е. Н. Маркова. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=20&art=3352> (дата обращения: 05.10.2015).

6. О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О праздничных и памятных днях Республики Татарстан» : закон Республики Татарстан от 14.10.2010 № 74-ЗРТ [Электронный ресурс]. – URL: <http://tatarstan.ru/about/holidays.htm> (дата обращения: 05.10.2015).

7. О миссионерской деятельности на территории Белгородской области : закон Белгородской области от 19.03.2001 № 132 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fpa.su/regzakon/belgorodskaya-oblast/zakon-belgorodskoy-oblasti-ot-19-marta-2001-g-n-132-o-missionerskoy-deyatelnosti-na-territorii-belgorodskoy-oblasti/> (дата обращения: 05.10.2015).

8. О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 1997. – № 39. –

9. Об объявлении нерабочим праздничным днем на территории Саратовской области Радоницы – дня особого поминовения усопших : закон Саратов. обл. от 22.03.2012 № 26-ЗСО [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.social.saratov.gov.ru/laws/index.php?SECTION\\_ID=25&ELEMENT\\_ID=8450](http://www.social.saratov.gov.ru/laws/index.php?SECTION_ID=25&ELEMENT_ID=8450) (дата обращения: 05.10.2015).

10. *Пирбудагова Д. Ш.* К вопросу о совершенствовании антиэкстремистского законодательства в Российской Федерации и Республике Дагестан / Д. Ш. Пирбудагова. – Махачкала : ИПЦ ДГУ, 2014. – 74 с.

11. *Писенко К.* Соглашения о сотрудничестве между религиозными объединениями и исполнительными органами государственной власти России [Электронный ресурс] / К. Писенко // Православие.Ru : сайт. – URL: <http://www.pravoslavie.ru/analit/050323112424.htm> (дата обращения: 22.09.2015).

12. *Пчелинцев А. В.* Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / А. В. Пчелинцев. – М. : Юриспруденция, 2012. – 225 с.

13. Русский архипелаг [Электронный ресурс] : сайт. – URL: <http://www.archipelag.ru/> (дата обращения: 05.10.2015).

14. *Слобожникова В. С.* Религиозность современной России в этнополитическом измерении / В. С. Слобожникова // Современная российская политическая регионалистика и этнополитика сквозь призму понятий / под ред. В. С. Слобожниковой. – Саратов : Сарат. гос. юрид. акад., 2013. – С. 149–229.

15. *Суслонов П. Е.* Государственная политика в сфере религиозных отношений / П. Е. Суслонов. – Екатеринбург : УИУ РАНХиГС, 2007. – 101 с.

## **Legal Regulation of State – Confessional Relations at the Regional Level**

A. A. Makovskiy

*Saratov State Law Academy, Saratov*

**Abstract.** The article examines the religious policy of regional authorities. Particular emphasis is laid on the legislation and the practice of interaction between political and religious institutions at the regional level. The author presents systematization of the regional regulatory legal acts regulating church and state relations.

**Keywords:** state confessional relations, religious policy, religious organizations, religious activity, conventional religions, religious extremism, bilateral agreements.

***Маковский Андрей Андреевич***

*аспирант, кафедра истории, социологии  
политики и сервиса*

*Саратовская государственная*

*юридическая академия*

*410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1*

*тел.: 8(8452)29-92-02*

*e-mail: aamakovsky@mail.ru*

***Makovskiy Andrey Andreevich***

*Postgraduate Student, Department*

*of History, Sociology of Politics and Service*

*Saratov State Law Academy*

*1, Volskaya st., Saratov, 410056*

*tel.: 8(8452)29-92-02*

*e-mail: aamakovsky@mail.ru*