

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

Шихер Наталья Дмитриевна

**Государственно-конфессиональные отношения в России: историко-
правовой и идеологический аспекты**

Аннотация диссертации на соискание ученой степени кандидата
политических наук
по специальности 5.5.3. – «Государственное управление и отраслевые
политики»

Научный руководитель:

Пинкевич Василий Константинович
профессор, д.и.н, к.ф.н.

Москва 2023

Основные результаты диссертации Н.Д. Шихер

«Государственно-конфессиональные отношения в России: историко-правовой и идеологический аспекты»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук Шихер Н.Д. выполнена по научной специальности 5.5.3. «Государственное управление и отраслевые политики» и представляет собой законченное самостоятельное исследование процесса модернизации государственно-конфессионального взаимодействия в Российской Федерации. В работе представлен комплекс выводов, обладающих элементами научной новизны, вносящих определенный вклад в развитие отечественной политической науки и практики, а также имеющих существенный потенциал использования в деятельности органов государственной власти и политических партий.

Актуальность темы исследования обусловлена сложностью организации и перманентной трансформацией государственно-конфессиональных отношений в России на протяжении последних десятилетий. С одной стороны, с момента наступления периода религиозной и мировоззренческой свободы прошло не так много времени, и последствия политики государственного атеизма ощущаются до сегодняшнего дня. С другой, - уже более двадцати лет применяется законодательство о свободе совести и о религиозных объединениях, на основании которого выстроена система государственно-конфессиональных взаимоотношений, коренным образом отличающаяся как от дореволюционной, так и от советской моделей.

В начале XXI века взаимодействие между государством и религиозными объединениями приобрело новое значение для развития страны. Не умаляя значения исторического аспекта настоящей работы, следует отметить, что основной исследовательский интерес сфокусирован именно на современном состоянии государственно-конфессиональных

отношений. Теоретическая и практическая актуальность исследования этих взаимоотношений обусловлены рядом факторов.

1. В политике российского руководства прослеживается четкая идеологическая направленность на возрождение и защиту традиционных ценностей, в том числе религиозных. В этой связи возрастает роль религиозных объединений в общественно-политической жизни страны, и особое положение в этом процессе занимает Русская Православная Церковь. Данная ситуация требует от государства выработки грамотной стратегии построения отношений с религиозными объединениями, сочетающей принцип светскости и индивидуальный подход к традиционным для России конфессиям на паритетной основе.

2. Важное значение играют органы по взаимодействию с религиозными объединениями, создаваемые на разных уровнях власти. От избранных ими приоритетных направлений деятельности и заинтересованности в выстраивании взаимовыгодных отношений с религиозными объединениями, функционирующими на соответствующих территориях, зависит эффективность государственно-конфессиональной политики.

3. Проблематика государственно-конфессиональных отношений в российском научном сообществе является весьма дискуссионной, поскольку взгляды исследователей расходятся в диаметрально противоположные стороны. Наиболее насущными проблемами обозначенных дискуссий являются: выбор для России оптимальной модели взаимоотношений государства с религиозными объединениями, правовая коллизия нового государственного стратегического направления по защите традиционных ценностей, а также необходимость выработки официального документа, содержащего концептуальные положения государственно-конфессиональной политики в стране.

Крайняя неоднозначность указанных факторов требует новых научных разработок для решения немалого ряда проблем в сфере государственно-

конфессионального взаимодействия, с которыми столкнулось современное российское общество. Детальное изучение политико-правового механизма отечественных государственно-конфессиональных отношений в его исторической и реальной перспективах позволит определить наиболее эффективный вектор развития взаимоотношений государства с религиозными объединениями и выработать оптимальный план по разрешению существующих в данной сфере проблем.

Объектом исследования являются государственно-конфессиональные отношения.

Предмет исследования составляют особенности развития взаимоотношений государства и религиозных объединений в России, исторические, правовые, политические и идеологические аспекты эволюции этих отношений и их современное состояние.

Цель исследования заключается в выявлении проблемных политико-правовых и идеологических аспектов в области государственно-конфессиональных отношений в России, а также в разработке предложений по совершенствованию современной государственно-конфессиональной политики.

Для достижения цели исследования определены следующие **задачи**:

1. Проанализировать государственно-конфессиональную политику в России в период с X по XXI века, изучить условия и причины ее трансформации.

2. Раскрыть правовые и организационные основы функционирования религиозных объединений в Российской Федерации, выявить законодательные и правоприменительные проблемы в данной области.

3. Исследовать типологизацию государственно-конфессиональных отношений, выявить актуальную для России модель государственно-конфессионального взаимодействия.

4. Показать основные направления и тенденции развития институциональной и неформальной коммуникации между государственными (муниципальными) структурами и религиозными объединениями в современный период.

5. Проанализировать идеологические тенденции современной государственно-конфессиональной политики.

6. Раскрыть перспективы развития российских государственно-конфессиональных отношений.

Гипотеза исследования. В условиях серьезной трансформации социально-политических процессов, происходящих в современной России, назрела острая необходимость в разработке правового документа, отражающего концепцию государственной политики в отношении религиозных объединений и содержащего принципы и направления развития государственно-конфессионального взаимодействия. До настоящего времени государством не определена четкая модель взаимоотношений с религиозными объединениями, нет консенсуса относительно этого вопроса и в научном сообществе. Вместе с тем, в последние несколько лет наметились активные идеологические тенденции со стороны действующей власти, что непосредственным образом влияет и на преобразование государственно-конфессиональной политики.

В результате, сложившаяся ситуация вызывает множество вопросов как в научных, так и в общественных кругах, однозначных ответов на которые пока не имеется. Как представляется, разработка Концепции государственно-конфессиональной политики, в которой найдут закрепление ее основные идейные принципы и методы, а также характеристика актуальной модели взаимоотношений между государством и религиозными объединениями, может стать целительным средством для гармонизации общественных отношений в условиях становления новой парадигмы государственного развития.

Теоретико-методологическая основа исследования определяется междисциплинарным характером работы, особенностями его объекта и предмета, а также целью и задачами. Выбор методологического инструментария исследования обусловлен спецификой государственно-конфессиональной политики Российской Федерации. Методологическую основу исследования составляет комплекс научных методов: общих и частно-научных. Среди общенаучных методов, используемых в рамках диссертационного исследования, следует выделить: дедукцию и индукцию, анализ и синтез, аналогию, абстрагирование и обобщение и т.п. Также необходимо обозначить частно-научные методы, позволившие осуществить комплексный подход к проведению исследования: формально-юридический метод (изучение содержания действующей системы права в сфере свободы совести и правового положения религиозных объединений посредством ее детального анализа и обработки); социологический метод (наблюдение за функционированием религиозных объединений, и сопоставление реального положения дел с его нормативным регулированием в целях выявления проблем в области государственно-конфессиональных отношений); сравнительно-правовой метод (сравнение моделей взаимоотношений государства с религиозными объединениями в различных государствах); статистический метод (изучение необходимых количественных показателей в целях аналитического сопоставления их с качественными показателями); исторический метод (исследование генезиса и развития религиозных объединений, истории их политико-правового положения в государстве, анализ условий и причин изменений в государственно-конфессиональных отношениях на протяжении веков). Посредством обозначенных методов удалось собрать значительную эмпирическую базу по различным аспектам диссертации, в частности, некоторые материалы органов исполнительной власти по работе с религиозными объединениями, статистические данные Верховного Суда Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации, а также информацию по деятельности

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области защиты права на свободу совести и права на объединение.

Нормативную и правоприменительную базу исследования составили как действующие нормативно-правовые акты Российской Федерации (в частности: Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства Российской Федерации, законы, регулирующие деятельность религиозных объединений, а также договоры и соглашения между религиозными организациями и органами исполнительной власти), так и утратившие силу отечественные правовые акты; правоприменительная практика: практика Высших российских Судов и Европейского Суда по правам человека, касающаяся исследуемой проблематики, а также деятельность органов исполнительной власти различного уровня в сфере их взаимоотношений с религиозными объединениями.

Эмпирическую базу исследования составили выступления, доклады, аналитические статьи современных ученых, религиоведов, политологов и различных общественных деятелей в интересующей сфере; результаты социологических исследований специализированных организаций и персональных исследователей; официальные интернет-ресурсы органов власти различных уровней, религиозных и общественных организаций; архивные документы.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

1. Проведен комплексный мониторинг правовой регламентации права на свободу совести и функционирования религиозных объединений в Российской Федерации. Выявлен ряд проблемных и противоречивых моментов как законодательного, так и правоприменительного характера. В первую очередь это касается общих терминологических моментов, связанных с политикой привилегированности традиционных конфессий и ее соотношением с конституционными принципами светскости и равенства религиозных объединений. Также обозначены недоработки законодательства

в области проведения публичных религиозных мероприятий, осуществления религиозными объединениями миссионерской деятельности, привлечения к ответственности за экстремизм и оскорбление религиозных чувств. Кроме того, обращено внимание на противоречивость правоприменительной практики в области взаимодействия с религиозными объединениями, обусловленную несовершенством действующего законодательства и слабой профессиональной подготовкой сотрудников органов исполнительной власти. Автором предложены соответствующие решения по каждой из названных проблем.

2. В результате исследования многочисленных классификаций государственно-конфессиональных отношений, предложенных как зарубежными, так и отечественными учеными, автором сформулирована своя классификация, включающая пять наиболее востребованных моделей государственно-конфессионального взаимодействия.

3. Выявлены и описаны институциональные и внеинституциональные механизмы взаимоотношений государства с религиозными объединениями, включая основные формы партнерского взаимодействия. Проанализированы ценностно-идеологические факторы, используемые государством для формирования национальной и конфессиональной политики. На основании данных сведений предложена и обоснована авторская – преференциально-кооперационная модель развития российских государственно-конфессиональных отношений.

4. Проведен детальный анализ государственной стратегии по защите традиционных духовно-нравственных ценностей. Рассмотрены общественно-политические причины ее последовательного внедрения в правовое поле, а также выдвинуты некоторые предположения относительно идеологических последствий, который могут возникнуть в связи с дальнейшей реализацией данной стратегии.

5. С учетом перманентной трансформации политико-правовых процессов, происходящих в государстве, неустойчивости и неопределенности

государственной политики в отношении религиозных объединений, доказана необходимость разработки Концепции государственно-конфессиональной политики и внесены предложения, касающиеся совершенствования взаимоотношений государства с религиозными объединениями в России.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В результате исследования порядка 30 классификаций государственно-конфессиональных отношений различной сложности, разработана новая типология, включающая пять моделей взаимодействия государства с религиозными объединениями: конфронтационную, сепарационную, кооперационную, преференциальную, теократическую. Данная типология максимально приближена к универсальной, поскольку задействует наиболее распространенные на сегодняшний день модели отношений государства с религиозными объединениями.

2. Современные взаимоотношения российского государства и религиозных объединений представлены в двух форматах: институциональном и внеинституциональном. Первый предполагает функционирование государственно-конфессионального взаимодействия на базе органов, входящих в структуру власти. Автором выделены три типа таких взаимоотношений: между государственными (муниципальными) органами специальной компетенции и религиозными объединениями их уровня; между конкретным органом исполнительной власти (учреждением) и определенным религиозным объединением на основе партнерского соглашения; представительство религиозных объединений в Общественной Палате Российской Федерации, которая хотя и не относится к органам власти, но является важнейшей площадкой формирования государственно-конфессиональной политики. По результатам подробного исследования названных форм государственно-конфессионального взаимодействия выявлены следующие их особенности: религиозные объединения представлены узким конфессиональным составом (только традиционные конфессии, в основном – православные и мусульмане), деятельность

большинства органов государственно-конфессионального взаимодействия публично не освещается (в особенности, на региональном уровне), в связи с чем затруднительно отследить эффективность их работы. В качестве совершенствования деятельности институциональных форм взаимодействия государства с религиозными объединениями автором предлагаются следующие меры: обязать органы власти, взаимодействующие с религиозными объединениями, ежеквартально публиковать сведения о своей деятельности в сети Интернет; рекомендовать органам власти включать в свой состав представителей не только традиционных религиозных организаций, но и других религиозных объединений; регламентировать процедуру принятия указанными органами решений, касающихся интересов определенных религиозных объединений, при обязательном учете их мнения.

3. Внеинституциональный тип коммуникации государства с религиозными объединениями реализуется, во-первых, через Президента Российской Федерации, непосредственно взаимодействующего с духовными лидерами религиозных организаций, преимущественно, традиционных. Другим каналом для государственно-конфессиональной связи является Всемирный русский народный Собор, где формируются важные религиозно-культурные концепты, поддерживаемые государством. За последние три десятилетия в российском законодательстве и судебной практике нашли отражение ряд идей, выработанных в рамках соборных дискуссий, в частности, возвращение религиозным организациям национализированного советской властью имущества, ограничение иностранной религиозной миссии и деятельности нетрадиционных религиозных объединений, введение в школах и ВУЗах религиозного образования, необходимость патриотического воспитания и защита исторической правды и некоторые другие. Первые лица государства неизменно принимают активное участие в ежегодной деятельности Соборов и разделяют позицию об исключительной роли православия и Русской Православной Церкви как в исторической ретроспективе, так и в современной жизни.

4. Одной из самых дискуссионных тем в области государственно-конфессиональных отношений остается тема выбора актуальной для России модели таких взаимоотношений. Автор настоящего диссертационного исследования выдвигает предположение, что современная российская модель государственно-конфессиональных отношений может быть охарактеризована как преференциально-кооперационная (по вышеназванной авторской классификации). С точки зрения действующего законодательства, а также институционального взаимодействия государства с религиозными объединениями можно вести речь о кооперационной модели, в то время как внеинституциональное их взаимодействие, а также позиция гражданского общества свидетельствуют, скорее, о преференциальной модели. Как представляется, указанная модель учитывает объективно сложившуюся политическую ситуацию в области государственно-конфессиональных отношений, сохраняя при этом положительную нейтральность, обусловленную конституционным принципом отделения религиозных объединений от государства.

5. С приходом к власти в России действующего Президента наметились явные тенденции по формированию государственной идеологической стратегии защиты традиционных ценностей. С 2020 года концепция по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей начинает решительно внедряться в политико-правовое пространство: конституционные поправки 2020 года, констатирующие рецепцию исторических и религиозных идеалов (духовно-нравственных ценностей); отождествление защиты традиционных ценностей с одним из главных национальных приоритетов и интересов государства («Стратегия национальной безопасности Российской Федерации»); введение дефиниций «традиционных ценностей» и «деструктивной идеологии» с последующим противопоставлением их друг другу, что фактически рассматривается как легитимизация идеологического элемента («Основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных

российских духовно-нравственных ценностей»). Очевидно, что указанные правовые реформы порождают некоторую правовую коллизию между конституционными положениями о запрете государственной идеологии и фактическим установлением национальной «конструктивной» идеологии по укреплению и защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Как представляется, в контексте ориентации современной государственной политики на последовательное уверенное введение в правовое поле идеологического элемента, решение названной коллизии может быть связано с очередными поправками в российскую Конституцию.

6. Сложившаяся в России политическая двуликость, нашедшая отражение в гибридной преференциально-кооперационной модели государственно-конфессиональных отношений, требует, по мнению автора, своей легализации. Оптимальным решением явилось бы принятие Концепции государственно-конфессиональной политики на краткосрочный период, в которой бы нашли отражение основные цели и направления развития взаимодействия государства с религиозными объединениями на современном этапе (включая политико-идеологический, правовой и исторический аспекты государственного устройства; принципы и перспективы построения институциональных взаимоотношений между государством и религиозными объединениями; положения об образовательных проектах в области религиоведения).

Апробации результатов исследования. Основные положения работы обсуждались и одобрены на кафедре национальных и федеративных отношений института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Основные выводы и положения исследования нашли отражение в 10 статьях, опубликованных в научных журналах, в том числе 6 – в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны

быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. *Шихер Н.Д.* Институциональные формы государственно-конфессионального взаимодействия в современной России. Научный журнал «Вопросы национальных и федеративных отношений». Том 11. № 3 (72), 2020. С. 874-883 (список ВАК).

2. *Шихер Н.Д.* Анализ современных классификаций государственно-конфессиональных отношений. Вестник Поволжского института управления, том 21, № 2, 2021. С. 104-114 (список ВАК).

3. *Shikher, N.D.* (2021). Political implications of Orthodox identity: An example of the World Russian People's Council. RUDN Journal of Political Science, 23(4), 600–613 (список ВАК).

4. *Шихер Н.Д.* Правовой анализ эволюции государственно-конфессиональной политики современной России». Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2021. № 6. С. 70-80 (список ВАК).

5. *Шихер Н.Д.* Роль православия в формировании российской национальной идеи. Современная наука и инновации, № 1 (37), 2022. С. 171-179 (список ВАК).

6. *Шихер Н.Д.* Идеологические тенденции современного российского законодательства. Вестник Поволжского института управления, том 23, № 1, 2023. С. 36-43 (список ВАК).

7. *Шихер Н.Д.* Дискуссии о предпосылках и результатах формирования современной модели российских государственно-конфессиональных отношений. Вестник государственного и муниципального управления, том 11, № 2 (44), 2022. С. 58 – 67.

8. *Шихер Н.Д.* Органы исполнительной власти как вершители «правореализации» свободы публичных религиозных мероприятий. Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: материалы конференции: в 5 ч. – Ч. 2. – Москва: РГ-Пресс, 2019. С. 394-398.

9. *Шихер Н.Д.* Государственно-правовое положение Русской Православной Церкви в княжеской и царской России. Церковный историк: научный журнал - Т. 2. -№ 2 – 2019. С. 203-220.

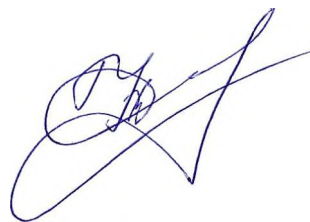
10. *Шихер Н.Д.* Понимание принципа светскости в условиях современной политико-правовой реальности. Россия и мир: транснациональные коммуникации и взаимопроникновение культур: Сборник статей международной междисциплинарной научной конференции (Москва, 22 апреля 2022 г.) / Сост. Р.А. Огородникова, А.А. Емельянова. М.: Книгодел, 2022. С. 443-453.

Некоторые результаты исследования были изложены на следующих научно-практических конференциях:

- Национальная научная конференция «Актуальные вопросы современной богословской науки» (Москва, 2019 год);
- XIII Международная научно-практическая конференция «Современные вызовы и актуальные проблемы науки, образования и производства: межотраслевые диспуты» (Киев, 2021 год);
- VI Международная научно-практическая конференция «Социум и христианство» (Минск, 2022);
- Международная междисциплинарная конференция «Россия и мир: транснациональные коммуникации и взаимопроникновение культур» (Москва, 2022);
- Межвузовская научная конференция «Современная богословская наука» (Москва, 2022).

Структура диссертационного исследования определена его целями и задачами. Работа состоит из введения, четырех глав, содержащих в себе 12 параграфов и несколько подпараграфов, заключения и библиографии. Объем работы: 390 страниц. Состав библиографии: нормативно-правовые и правоприменительные акты (106), литература (150), периодические издания

(169), литература на иностранных языках (21), справочная литература и иные источники (39).

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.