

11. Yakushenkova O.S. Sravnitelnyy analiz amerikanskogo i rossiyskogo fronti-rov. // Vzaimodeystviye kultur narodov Prikaspiya. Materialy regionalnoy nauchnoy konferentsii, posvyashchenoy 100-letiyu so dnya rozhdeniya professora U. E. Erdniyeva. Elista, 2011. Str. 229-231.
12. Turner F.G. The Frontier in American History. – N.Y., 1920.
13. Sostoyaniye obshchestva, sotsialnaya i prostranstvennaya mobilnost. Rezhim dostupa: <http://all-politologija.ru/knigi/vlast-biznes-obshchestvo-v-regionax-neppravilnij-treugolnik/sostoyanie-obshchestva-socialnaya-i-prostranstvennaya-mobilnost, svobodnyy.> – Zaglaviye s ekrana. – Yaz.rus.
14. Statisticheskiy yezhegodnik Astrakhanskoj oblasti: Stat.sb./Astrakhanstat Astrakhan, 2010 g. – S.16-17.
15. Strategiya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Astrakhanskoj oblasti do 2020 goda. Rezhim dostupa: <http://www.jilkin.ru/strategiya/>, svobodnyy. – Zaglaviye s ekrana. – Yaz.rus.

### ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ (на примере Астраханской области)<sup>1</sup>

*Дрягалов Вячеслав Сергеевич, ведущий специалист Гуманитарного института, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: helios82@yandex.ru.*

*Топчиев Михаил Сергеевич, кандидат политических наук, ведущий специалист Гуманитарного института, Астраханский государственный университет, 414056, Россия, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а, e-mail: dc\_mail@bk.ru.*

Целью статьи является анализ государственных структур, осуществляющих конфессиональную политику в Астраханской области. В первой части статьи подробно рассматриваются акторы, координирующие взаимоотношения государства и религиозных объединений на территории Российской Федерации. Поскольку во многих субъектах Российской Федерации происходит повсеместное взаимодействие с религиозными объединениями, практически все регионы в той или иной форме дублируют государственно-конфессиональную политику центра и создают институты, на которые можно возложить функции такого взаимодействия. В частности, в Астраханской области, в качестве базового координирующего органа, выступает этноконфессиональный совет при Губернаторе области и общественной палате Астраханской области, преобразованный в 2005 г. из межконфессионального консультативного совета при Главе Администрации области. Помимо этноконфессионального совета, во второй части статьи, подробно рассматриваются и другие акторы конфессиональной политики поликультурного Астраханского региона.

*Ключевые слова:* актор государственно-конфессиональной политики, религиозные организации, поликонфессиональность, Астраханская область.

### STATE ACTORS OF INTERCONFESSIONAL POLICY (by the example of the Astrakhan region)

*Dryagalov Vyacheslav S., leading expert of Humanitarian institute, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatischev st., e-mail: dc\_mail@bk.ru.*

*Topchiev Mikhail S., Candidate of political sciences, leading expert of Humanitarian institute, Astrakhan State University, 414056, Russia, Astrakhan, 20a Tatischev st., e-mail: dc\_mail@bk.ru.*

<sup>1</sup> Статья опубликована при поддержке РГНФ проект № 12-33-01411/12 "Проблемы и перспективы развития конфессиональных отношений в полиэтничном регионе на примере Астраханской области и Северного Прикаспия".

The purpose of article is the analysis of the state structures which are carrying out confessional policy in the Astrakhan region. In the first part of article the actors coordinating relationship of the state and religious associations in the territory of the Russian Federation are in detail considered. As in many subjects of the Russian Federation there is a universal interaction to the religious associations, practically all regions in this or that form duplicate state and confessional policy of the center and create institutes to which it is possible to assign functions of such interaction. In particular, in the Astrakhan region, as base coordinating body, ethnoconfessional council at the Governor of the region and public chamber of the Astrakhan region, transformed in 2005 from the interfaith advisory board at the Head of administration of area acts. Besides etnokofessionalny council, in the second part of article, other actors of confessional policy of the polycultural Astrakhan region are in detail considered also.

*Key words:* actor of state and confessional policy, religious organizations, polikonfessionalnost, Astrakhan region.

**Введение.** К механизмам реализации государственной конфессиональной политики можно отнести, прежде всего, законодательную базу и целый ряд институтов способствующих ее грамотной реализации. Каждый уровень системы обеспечен своей законодательной базой – от Всемирной декларации прав человека до местных подзаконных актов, и своими механизмами реализации.

**1. Анализ государственных структур РФ, взаимодействующих с религиозными объединениями.** В Российской Федерации в настоящее время существует несколько органов, координирующих взаимоотношения государства и религиозных объединений. Во-первых, это Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации, созданный распоряжением Президента Российской Федерации от 24.04.1995 г. № 192-рп., и являющийся консультативным органом. Основной функцией Совета является обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации с религиозными объединениями [5]. При Администрации Президента РФ существует Отдел по взаимодействию с религиозными объединениями Управления по взаимодействию с политическими партиями, общественными объединениями, фракциями и депутатами палат Федерального Собрания РФ. При Правительстве Российской Федерации создана комиссия по вопросам религиозных объединений. Позитивную роль в решении государственных вопросов внес и созданный в декабре 1998 г. Межрелигиозный совет России, который объединяет лидеров ведущих религиозных традиций России, и созданный в марте 2004 г. Межрелигиозный совет Содружества Независимых Государств. На федеральном и региональном уровнях, считает С. Миронов, сложилась практика заключения соглашений о сотрудничестве между органами исполнительной власти и различными религиозными организациями. Религиозные лидеры работают и в составе Общественной палаты Российской Федерации [4, с. 6-15]. В 2006 г. Президент России одобрил создание в Совете Федерации Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений [9]. Данная комиссия уже приняла участие в разрешении конфликтов на межнациональной и межконфессиональной почве и смогла направить развитие событий в конструктивное русло. Такого рода органы созданы при Государственной Думе Федерального Собрания РФ<sup>1</sup>, и при правительстве г. Москвы [8], а отделы при многих министерствах Российской Федерации<sup>2</sup>. Еще одним институтом является экспертный совет, который с 2004 г. функционирует при Комитете по делам общественных объединений и религиозных организаций. Экспертный совет по проведению религиозоведческой экспертизы функционирует при Минюсте РФ. Порядок проведения государственной религиозоведческой

---

<sup>1</sup> Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций создан решением палаты от 17.01.1994 г.

<sup>2</sup> Министерство внутренних дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство региональной и национальной политики РФ, министерство юстиции РФ, Федеральная пограничная служба РФ и т.д.

экспертизы утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 3.06.1998 г. № 565 [10]. В состав экспертных советов наряду с чиновниками входят и специалисты-религиоведы, педагоги, психологи и т.д. «Уникальность состава Экспертного совета при Минюсте РФ – в преобладании в нем представителей столичных высших учебных заведений и академических институтов. Все они... имеют устойчивый «иммунитет» к давлению на них, каких бы то ни было светских и конфессиональных инстанций» [1].

Поскольку во многих субъектах Российской Федерации происходит повсеместное взаимодействие с религиозными объединениями, практически все регионы в той или иной форме дублируют государственно-конфессиональную политику центра и создают институты, на которые можно возложить функции такого взаимодействия.

Уже в к 2000 г. в 18 субъектах Федерации возникли «самодеятельные» механизмы по контактам государства с религиозными организациями. В 23 субъектах действуют смешанные структуры с участием чиновников и представителей религий. В 20 субъектах существуют специальные должности по работе с религиозными организациями. В 9 республиках и областях (в том числе в Татарстане, Удмуртии, Нижегородской, Свердловской областях) действуют экспертно-консультационные советы по взаимодействию с религиозными объединениями; в 7 субъектах работают Советы по делам религий; в 4 субъектах – комиссии по взаимодействию с религиозными объединениями [2, с.54].

Надо сказать, что и в настоящее время идут дебаты по поводу необходимости создания единого органа, в той или иной форме, который бы не управлял, но координировал действия государства и религиозных организаций. У него есть сторонники, указывающие на необходимость такого органа»: «Функции, которые в свое время выполнял Совет по делам религий, «рассредоточены» сейчас по различным ведомствам, что вызывает необходимость в координации их деятельности, исключении дублирования и т.д.» [3]. Есть и противники (эксперт О.Васильева), считающие, что он не должен возрождаться в том виде, в котором он существовал, а «должно быть Министерство этноконфессиональной политики» [16].

Тем не менее, во всех субъектах Федерации в том или ином виде уже давно существуют комитеты, отделы, советники и т.д., осуществляющие связь с религиозными организациями на региональном уровне. Не является исключением и Астраханская область, которая исторически сложилась как поликонфессиональная. Основные конфессиональные акторы формировались постепенно, и постепенно же выявлялась специфика государственно-конфессиональной политики.

## **2. Астраханские государственные акторы межконфессиональной политики.**

Одним из первых важных акторов государственно-конфессиональной политики выступил межконфессиональный консультативный совет при Главе Администрации области, образованный постановлением №340 Главы Администрации Астраханской области А.П. Гужвиным от 2.07.2001 г. В качестве основных целей назывались: «совершенствование процесса взаимодействия Главы Администрации области с религиозными объединениями, а также взаимоотношений государства и религиозных объединений; обеспечение учета общественного мнения и обратной связи между религиозными объединениями граждан и органами власти; повышение роли религиозных объединений в процессе принятия решений органами власти» [6]. Функционально консультативный совет должен был: «обеспечивать взаимодействие Главы Администрации области с религиозными объединениями; участвовать в разработке современной концепции взаимоотношений государства и религиозных объединений в Астраханской области; проводить по поручению Главы Администрации области обсуждения проектов решений по важнейшим вопросам государственно – церковных отношений.» [6]. Перед советом ставились следующие задачи «представление Главе Администрации области аналитических материалов и докладов, рекомендаций по вопросам политики Главы Администрации области в области взаимоотношений государства и религиозных объединений; информирование Главы Администрации области о позиции религиозных объединений по вопросам внешней и внутренней поли-

тики руководства области; обсуждение по поручению Главы Администрации области проектов законов Астраханской области, а также иных нормативных актов, затрагивающих взаимоотношения между органами власти и религиозными объединениями, подготовка соответствующих предложений Главе Администрации области; выработка предложений Главе Администрации области по вопросам осуществления государственно – церковных отношений в области; изучение проблем, связанных с поддержанием межконфессионального диалога, достижением взаимной терпимости и уважения в отношениях между представителями различных вероисповеданий; публикация справочных и информационно – аналитических материалов по вопросам, входящим в компетенцию МКС» [6].

Спустя чуть более полугодия в Астраханской области начинает действовать областная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в Астраханской области», рассчитанная на 4 года (с 2002 по 2005 гг.) [7]. В качестве основных целей Программы были обозначены: «содействие адаптации населения Астраханской области в ситуации существования полиэтнического и поликультурного региона; ориентирование на диалог культур, развитие общественных отношений, формируемых на основе признания универсальных прав и основных свобод человека; координация усилий различных социальных институтов по разъяснению ценностей толерантности.»[7]. Предполагалось, что «Программа позволит обеспечить внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, возможность эффективного противодействия проявлениям экстремизма в обществе, опережающего реагирования на изменение социально – политической ситуации в России и создание основы для снижения социальной напряженности» [7].

В 2005 г. межконфессиональный консультативный совет при Главе Администрации области преобразуется в *этноконфессиональный совет* при Губернаторе области и общественной палате Астраханской области [12]. Постановлением №576 от 26.09.2005 г. утверждено положение об этноконфессиональном совете при Губернаторе Астраханской области и общественной палате Астраханской области, где основной задачей прописывается – «содействие укреплению в Астраханской области межэтнического и межконфессионального согласия и общественной стабильности, основанных на принципах демократии и социального партнерства» [12], что является одним из основных моментов сохранения конфессиональной безопасности. В этноконфессиональный совет Астраханской области входят председатели всех национальных обществ и главы религиозных управлений двух наиболее массовых конфессий – православия и ислама. Тематика заседаний совета чрезвычайно широка и важна: анализ концепции национальной политики региона [13], проблемы возрождения национальных языков [14], О традиции толерантности в межнациональных отношениях [15]. Практически все вопросы связаны с формированием среды, способствующей сохранению этноконфессиональной безопасности.

На данный момент со стороны государства основными **актерами** конфессиональной политики являются: во-первых, администрация Губернатора Астраханской области, в лице своего уполномоченного органа – управления по внутренней политике, который осуществляет всю полноту действий, относящихся к тематике государственно-конфессиональных и межконфессиональных отношений, на основании пакета документов, определяющих государственно-конфессиональную политику России, как государственного образования (Конституция РФ, ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» № 125-ФЗ от 26.09.97 г., ФЗ «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 19.05.1995 г.).

В структуру управления входит отдел по работе с религиозными объединениями, основными задачами которого в сфере реализации государственно-конфессиональной политики в Астраханской области являются: а) обеспечение соблюдения законодательных норм всеми актерами конфессиональной политики и, соответственно, гарантий свободы вероисповедания; б) создание условий для функционирования системы конфессиональной безопасности, как то: (1) дальнейшего беспрепятственного развития вероисповедной деятельности; (2) постоянного под-

держания мирного сосуществования религиозных объединений и межнационального согласия посредством взаимодействия органов государственной власти Астраханской области с религиозными объединениями и институтами гражданского общества; (3) оказание содействия развитию межконфессионального диалога в поликонфессиональном обществе; (4) формирование атмосферы взаимопонимания между верующими различных конфессий и неверующими; в) оказание, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственной поддержки деятельности религиозных объединений в сфере благотворительности, социального служения, культурно-просветительской и иной общественно-полезной деятельности; г) оказание финансовой, материальной и иной поддержки, религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий и объектов, являющихся памятниками истории и культуры; д) сотрудничество с религиозными организациями, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в сфере духовно-нравственного, патриотического и правового воспитания детей и молодежи, сфере образования, в том числе, религиозного; е) совершенствование форм взаимодействия органов государственной власти с религиозными объединениями.

При этом основополагающими принципами, на которых строится работа государственных органов Астраханской области с религиозными организациями, являются: 1) Принцип отделения религиозных объединений от государства (принцип светского характера государства); 2) Принцип свободы совести и свободы вероисповедания; 3) Принцип равенства религиозных объединений перед законом; 4) Принцип невмешательства государства во внутреннюю деятельность религиозных объединений; 5) Принцип государственного контроля за соблюдением религиозными объединениями российского законодательства при условии уважительного отношения органов государственной власти к религиозным чувствам верующих.

Как актора государственно-конфессиональной политики можно рассматривать и *Экспертный совет* по проведению религиозоведческой экспертизы в Астраханской области, созданный постановлением губернатора от 24.08.2005 г. № 523 [11]. Как и для федеральных экспертных советов, его основной функцией является проведение государственной религиозоведческой экспертизы при государственной регистрации религиозных организаций на территории Астраханской области.

**Выводы.** В результате исследования мы пришли к выводу, что в целом, позиция администрации Губернатора и Правительства Астраханской области в сфере государственно-конфессиональных отношений базируется на четком осознании того, что соблюдение действующего Российского законодательства является обязательным для всех верующих и конфессий, действующих в пределах территории области, что власть не должна осуществлять политику протекционизма по отношению к той или иной конфессии, что представители всех вероучений должны пользоваться одинаковыми правами и нести одинаковую ответственность перед Законом, что необходимо уважать религиозные чувства верующих и не допускать проявлений религиозной нетерпимости и вражды. То есть на официальном региональном уровне идет четкая фиксация поликонфессиональности религиозного пространства.

#### Список литературы

1. Кантеров И. Экспертные советы как субъекты конфессиональной политики // Преодолевая государственно-конфессиональные отношения: сб., 2004. – Режим доступа: <http://www.religion.sova-center.ru>, свободный. – Загл. с экрана – Яз. рус.
2. Мельков С.А. Исламский фактор и военная политика России. М., 2001. С. 54.
3. Минин С. Не искать оправданий бездействию. Совет по делам религий: чем он был нужен и нужен ли он сейчас? // НГ-Религии. 17.09.2008.
4. Миронов С.М. Актуальные вопросы развития государственно-конфессиональных отношений // Актуальные вопросы развития государственно-конфессиональных отношений в современной России и социальное служение ведущих религиозных организаций: аналитический вестник М., 2008. № 12 (357). С. 6–15.

5. Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации. – Режим доступа: <http://state.kremlin.ru/council/17/statute>., свободный. – Загл. с экрана – Яз. рус.
6. Постановление Главы Администрации Астраханской области от 02.07.2001 N 340 "О межконфессиональном консультативном совете при Главе Администрации области". – Режим доступа: <http://zakon-region.ru/astrahanskaya-oblast/20517>, свободный. – Загл. с экрана – Яз. рус.
7. Постановление Главы Администрации Астраханской области от 11.02.2002 №45 "Об областной целевой программе «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в Астраханской области (2002 – 2005 гг.)». – Режим доступа: <http://www.rusouth.info/territory7/pack9e/paper-ffowgr.htm>, свободный. – Загл. с экрана – Яз. рус.
8. Постановление от 28.06.2005 г. № 469-ПП. Комитет по связям с религиозными организациями г.Москвы. – Режим доступа: <http://ksro.mos.ru>, свободный. – Загл. с экрана – Яз. рус.
9. Постановление Совета Федерации «Об Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 3.03.2006 г. №68-СФ.
10. Собрание законодательства. 1998. № 23. Ст. 2560.
11. Протокол № 523 от 24.08.2005 г.
12. Протокол № 576 от 26.09.2005 г.
13. Протокол от № 4 от 17.12.2009 г.
14. Протокол № 1 от 17.06.2010 г.
15. Протокол № 2 от 17.06.2011 г.
16. Эксперты не видят необходимости в возрождении Совета по делам религий // Интерфакс-Религия. 16.06.2009.

#### References

1. Kanterov I. Ekspertnyye sovery kak subyekty konfessionalnoy politiki // Preodolevaya gosudarstvenno-konfessionalnyye otnosheniya: sb., 2004. Rezhim dostupa: <http://www.religion.sova-center.ru>., svobodnyy. – Zagl. s ekrana – Yaz. rus.
2. Melkov S.A. Islamskiy faktor i voyennaya politika Rossii. M., 2001. S. 54. 3. Minin S. Ne iskat opravdaniy bezdeystviyu. Sovet po delam religiy: chem on byl nuzhen i nuzhen li on seychas? // NG-Religii. 17.09.2008.
4. Mironov S.M. Aktualnyye voprosy razvitiya gosudarstvenno-konfessionalnykh otnosheniy // Aktualnyye voprosy razvitiya gosudarstvenno-konfessionalnykh otnosheniy v sovremennoy Rossii i sotsialnoye sluzheniye vedushchikh religioznykh organizatsiy: analiticheskiy vestnik M., 2008. № 12 (357). S. 6–15.
5. Polozheniye o Sovete po vzaimodeystviyu s religioznymi obyedineniyami pri Prezidente Rossiyskoy Federatsii. – Rezhim dostupa: <http://state.kremlin.ru/council/17/statute>., svobodnyy. – Zagl. s ekrana – Yaz. rus.
6. Postanovleniye Glavy Administratsii Astrakhanskoy oblasti ot 02.07.2001 N 340 "O mezkhkonfessionalnom konsultativnom sovete pri Glave Administratsii oblasti". – Rezhim dostupa: <http://zakon-region.ru/astrahanskaya-oblast/20517>, svobodnyy. – Zagl. s ekrana – Yaz. rus.
7. Postanovleniye Glavy Administratsii Astrakhanskoy oblasti ot 11.02.2002 №45 "Ob oblastnoy tselevoy programme «Formirovaniye ustanovok tolerantnogo soznaniya i profilaktika ekstremizma v Astrakhanskoy oblasti (2002 – 2005 gody)». – Rezhim dostupa: <http://www.rusouth.info/territory7/pack9e/paper-ffowgr.htm>, svobodnyy. – Zagl. s ekrana – Yaz. rus.
8. Postanovleniye ot 28.06.2005 g. № 469-PP. Komitet po svyazyam s religioznymi organizatsiyami g. Moskvy. – Rezhim dostupa: <http://ksro.mos.ru>, svobodnyy. – Zagl. s ekrana – Yaz. rus.

9. Postanovleniye Soveta Federatsii «Ob Obyedinennoy komissii po natsionalnoy politike i vzaimootnosheniyam gosudarstva i religioznykh obyedineniy pri Sovete Federatsii Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii» ot 3.03.2006 g. №68-SF.
10. Sobraniye zakonodatelstva. 1998. № 23. St. 2560.
11. Protokol № 523 ot 24.08.2005 g.
12. Protokol № 576 ot 26.09.2005 g.
13. Protokol ot № 4 ot 17.12.2009 g.
14. Protokol № 1 ot 17.06.2010 g.
15. Protokol № 2 ot 17.06.2011 g.
16. Eksperty ne vidyat neobkhodimosti v vozrozhdenii Soveta po delam religiy // Interfaks-Religiya. 16.06.2009.