

ВВЕДЕНИЕ

События последних десятилетий коренным образом изменили характер государственно-конфессиональных отношений в нашей стране. Они стали существенной частью отношений государства с формирующимся гражданским обществом. Религиозные объединения получили возможность широкого участия в общественной жизни. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, по состоянию на 1 октября 2012 г. в нашей стране действует 25 226 зарегистрированных религиозных организаций, относящихся к 65 конфессиям. Среди них 14 277 — религиозная организация Русской Православной Церкви. Верующие составляют значительную часть населения, религиозные организации обладают значительным авторитетом и принимают активное участие в решении социальных проблем. Следует также отметить, что отношения государства и религиозных объединений являются общественно значимой сферой, которая во многом определяет состояние межконфессиональных и межнациональных отношений и таким образом влияет на психологический климат в обществе и общественно-политическую ситуацию в стране в целом. Тесно взаимосвязаны такие явления, как рост национального самосознания и конфессиональная самоидентификация граждан.

В современной России решается задача построения правового государства. Применительно к нашей теме это означает, что государственно-конфессиональные отношения должны

Введение

строиться на основе строгого и неукоснительного соблюдения законодательства всеми субъектами отношений. Однако это не исключает возможности работы над совершенствованием законодательства (восполнение пробелов в праве, замена в установленном порядке устаревших норм на более соответствующие реальному общественному потребностям). Несколько раз вносились поправки в действующий Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997 г.), в иные нормативные правовые акты, регулирующие государственно-конфессиональные отношения. В ноябре 2010 г. был принят Федеральный закон «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности», в стадии подготовки находится ряд иных законопроектов.

Действующее законодательство предоставило религиозным организациям право осуществлять самый широкий спектр видов деятельности — благотворительную, культурно-просветительную, образовательную, издательскую, предпринимательскую. Религиозные организации владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, вступают в договорные отношения. При осуществлении своей деятельности они обязаны соблюдать и исполнять требования законодательства.

В советское время законодательство СССР о религиозных культурах было недоступно для всеобщего сведения. Священнослужители и руководители религиозных организаций должны были довольствоваться указаниями и разъяснениями властей о том, что им дозволено, а что запрещено, и не могли в полной мере отстаивать свои права. В Российской Федерации законодательство о свободе совести и о религиозных объединениях доступно для изучения каждому.

Знание установленных законодательством правил, в соответствии с которыми должна жить каждая религиозная организация, необходимо для того, чтобы наиболее полно и эффективно реализовать ее права и возможности, уметь защищать

Введение

ее интересы, избегать правонарушений. Государственным служащим, работникам государственных учреждений и организаций, равно как и сотрудникам негосударственных структур, всем гражданам, вступающим во взаимоотношения с религиозными объединениями, реализующим личное право на свободу совести, необходимо хорошо представлять действующие нормы российского законодательства в данной сфере.

Рассматриваемые в предлагаемой читателю книге проблемы имеют интердисциплинарный характер, находятся на стыке правовой и религиоведческой науки. Они не могут разрешаться исключительно в рамках правоведения, в отрыве от изучения специфики религиозных субъектов права, отличающей их от иных участников правоотношений. В то же время религиоведение не может плодотворно изучать проблемы религии и общества, исключив из своего предмета правовые аспекты. Разумное расширение предмета науки отнюдь не «размывает» его, а значительно обогащает и укрепляет.

Содержание настоящей книги в полном объеме включает материалы, необходимые для изучения учебной дисциплины «Государственное законодательство о религии» государственного образовательного стандарта «Теология».

Данная книга подготовлена на основании курсов лекций, в течение многих лет читавшихся автором в Сретенской духовной семинарии, в Российской академии государственной службы и государственной службы при Президенте Российской Федерации, в Российском государственном торгово-экономическом университете и в других высших учебных заведениях. Она может быть использована в качестве учебного пособия слушателями духовных образовательных учреждений, студентами, обучающимися по специальности «Теология», «Религиоведение». Она также адресована священнослужителям, государственным служащим, ведущим работу с религиозными объединениями, сотрудникам религиозных организаций.

Введение

Первое издание настоящей книги было выпущено изда-
тельством Сретенского монастыря весной 2011 г. Второе из-
дание существенно дополнено, переработано и исправлено
автором с учетом последних изменений в российском законо-
дательстве.

ГЛАВА 1

Основы теории

ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В настоящей книге рассматривается правовое регулирование деятельности религиозных объединений в современной России, а также раскрывается основное содержание государственно-конфессиональных отношений и государственной вероисповедной политики. Помимо этого в книге произведен анализ исторического пути, пройденного российским государством в последние десятилетия, освещена современная религиозная ситуация в России, обсуждаются проблемы совершенствования и практического применения действующего законодательства.

Проблематика правового регулирования отношений государства и религиозных объединений в отечественной научной литературе еще недостаточно полно разработана. Однако следует назвать ряд современных монографий и учебных пособий, посвященных проблемам законодательства о свободе совести и о религиозных объединениях: Вериисповедная политика Российской Федерации: Учебное пособие/ Отв. ред. М. О. Шахов. М., 2003; Володина Н. В. Правовые системы государственно-конфессиональных отношений. М., 2009; Залужный А. Г. Право. Религия. Закон. М., 2008; Куницын И. А. Правовой статус религиозных объединений в России: исторический опыт, особенности и актуальные проблемы. М., 2000; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О свободе совести и о религиозных объединениях» (постатейный) / Авт. колл.: Шахов М. О., ин. Ксения (Чернега О. А.), Ряховский В. В. и др. М.: Славянский

правовой центр, 2011; *Погасий А. К.* Религия и право. Учебное пособие. Казань, 2007; *Понкин И. В.* Светскость государства. М., 2004; *Пчелинцев А. В.* Свобода вероисповедания и деятельность религиозных объединений в Российской Федерации. Конституционно-правовые основы. М., 2012.

Самое полное систематизированное собрание нормативных правовых актов и судебных решений представлено в сборнике документов: Религиозные объединения. Свобода совести и вероисповедания. Нормативные акты. Судебная практика. Заключения экспертов / Сост. А. В. Пчелинцев, В. В. Ряховский, С. В. Чугунов; под общ. ред. А. В. Пчелинцева. 3-е изд., испр. и доп. М., 2009. Большое количество полезной аналитической и практической информации содержится в журнале «Религия и право». В фундаментальной работе протоиерея Владислава Цыпина «Каноническое право» (М., 2009) содержится раздел «Церковь и государство», в рамках которого рассмотрен правовой статус Русской Православной Церкви в современном Российском государстве.

Содержание настоящей книги можно условно разделить на три части. В первой части рассматриваются основы теории государственно-конфессиональных отношений, дается характеристика основным этапам становления взаимоотношений российского государства с религиозными объединениями в новейшее время. Вторая часть освещает правовые основы отношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации. Третья, наиболее объемная часть отведена правовому регулированию конкретных видов деятельности религиозных объединений и основным областям их взаимодействия с государственными структурами.

С древнейших времен религия и право выступали в качестве важнейших социальных регуляторов. Религиозные нормы, как и нормы законодательства, определяли, что люди обязаны делать в тех или иных ситуациях, что запрещается и что разрешается

делать в тех или иных обстоятельствах, какое наказание должно постигнуть нарушителей норм.

Можно выделить три аспекта взаимоотношений религии и права: 1) сакрализация норм законодательства; 2) церковное (каноническое) право и 3) правовое регулирование в сфере свободы совести, свободы вероисповедания и деятельности религиозных организаций.

Уже в древнейших государствах устанавливаемые нормы права получали религиозную санкцию: они рассматривались как непосредственно установленные божеством или основанные на религиозных канонах и текстах священных книг. В мифах излагалась история дарования людям законов, которые рассматривались как часть божественного мироустройства. Помимо этого, религия выполняла функцию легитимации политической власти, освящала ее действия и исходившие от нее распоряжения и законы. В Древнем Израиле Ветхий Завет рассматривался как основной источник норм права, регулировавших все аспекты жизни, определявший меру наказания за нарушения.

Во многих религиях конфессиональная жизнь регулируется сводом норм религиозного или церковного (канонического) права. Каноническое право государственной Церкви (религии) может быть возведено в ранг системы обязательных норм поведения для всех граждан. Так, например, в мусульманских странах не имеется четкого разграничения между светским и религиозным правом. Шариат является основой правовой системы в исламском государстве, а мусульманское право (фикх) составляет неотъемлемую часть шариата. В царской России исполнение канонических норм Синодальной Церкви обеспечивалось государством и им же в некоторых случаях налагались санкции за нарушение церковных правил.

В светских государствах нормы религиозного права относятся к числу внутренних установлений религиозных организаций. Государство уважает такие внутренние установления в случае, если они не противоречат нормам светского законодательства, но не обеспечивает их реализацию и не устанавливает санкций

за их нарушение. К числу норм религиозного права относятся, например, правила назначения (возведения в сан) служителей культа и основания для их смещения, правила совершения религиозных таинств и обрядов, различные запреты и ограничения для последователей данной конфессии и т.п.

Светское законодательство регулирует отношения, связанные с реализацией прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания, а также правовое положение религиозных объединений. В нормах международного права, в международных договорах определены гарантии свободы совести, мысли и религии (религиозной свободы) и основания для ограничения свободы проявлять свои верования или убеждения. В большинстве государств мира свобода совести входит в перечень основных прав и свобод, защищаемых нормами их конституций (в России это ст. 28 Конституции РФ).

Законодательство определяет порядок создания религиозных объединений, получения ими статуса юридического лица, устанавливает правила для осуществления их деятельности. При этом право некоторых стран регламентирует некоторые аспекты религиозной, в т.ч. богослужебной деятельности (например, в Великобритании — назначение архиепископа Кентерберийского, утверждение книги молитв государственной Церкви и т.п.). В государствах светского типа регламентируется порядок осуществления только тех видов религиозной деятельности, которые имеют общественный характер: проведение публичных мероприятий, создание религиозных образовательных учреждений и т.п.). Законодательство определяет порядок предоставления религиозным организациям имущества культового назначения и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, строительства культовых зданий, осуществления религиозными организациями благотворительной, культурно-просветительской, издательской и иной деятельности.

Отношения государства и религиозных объединений представляют собой совокупность исторически складывающихся и изменяющихся форм взаимосвязей и взаимоотношений институтов

государства, включая органы власти и управления, государственные учреждения и организации, с одной стороны, и религиозных объединений (религиозных организаций, религиозных групп, руководящих или координирующих органов, духовных образовательных учреждений), а также учреждений и предприятий религиозных организаций — с другой стороны. В основе этих отношений лежат законодательно закрепленные представления о месте религии и религиозных объединений в жизни общества, их функциях, сферах деятельности и компетенции всех субъектов данных отношений¹.

В соответствии с положениями ст. 12 Конституции РФ, *органы местного самоуправления*, не входящие в систему органов государственной власти, надлежит считать третьей, самостоятельной стороной отношений между властью и религиозными объединениями. Действующим законодательством на них возложен ряд функций по взаимодействию с религиозными объединениями. В том числе, религиозные группы, имеющие намерение преобразоваться в религиозную организацию, должны уведомлять органы местного самоуправления о начале своей деятельности. Однако в получившей распространение терминологии существование этого третьего субъекта отношений «власть — религиозные объединения», как правило, не находит специального отражения.

Отношения государства с религиозными объединениями сегодня обозначаются различными терминами, далеко не все из которых могут быть признаны вполне корректными и достаточно универсальными. Наиболее употребительными являются термины: «государственно-церковные отношения»; «государственно-религиозные отношения»; «государственно-конфессиональные отношения»; «отношения государства и религиозных организаций (объединений)».

Государственно-церковные отношения (в православной литературе употребляется также обратная формулировка — *церковно-государственные отношения*) — привычное, часто употребляемое,

¹ См.: Вероисповедная политика Российского государства / Отв. ред. М. О. Шахов. М., 2003. С. 9 и сл.

в том числе в официальных документах, понятие. Однако это выражение некорректно употреблять применительно к религиозным объединениям мусульман, буддистов, иудеев, последователей других религий, в вероучениях которых нет понятия «Церковь». Термин «Церковь» в данном словосочетании многозначен, расплывчат и может восприниматься разными людьми и представителями разных государственных и конфессиональных структур в различных смыслах: как религиозный институт (в социологическом или правовом смысле), как синоним религиозной организации (объединения), как организованная религия, конфессия, имеющая свою внутреннюю структуру, а также как самоназвание централизованных христианских религиозных организаций.

Понятие *государственно-религиозные отношения*, встречающееся у некоторых авторов как замена понятия *государственно-церковные отношения* мы считаем неудовлетворительным, некорректным из-за разнородности, разнопорядковости упоминаемых в нем субъектов отношений. Государство вступает в отношения не с религией как с мировоззрением, учением, а с религиозными объединениями, организованными обществами верующих людей.

Понятие *государственно-конфессиональные отношения* представляется более корректным. Его недостатком можно считать лишь то, что понятие «конфессия» не определено в законодательстве и может трактоваться как «вероучение», «вероисповедание» или же как совокупность религиозных объединений одного вероучения.

Наиболее адекватно отражающим суть дела представляется понятие *отношения государства и религиозных объединений*. Эта формулировка включает в себя юридически определенные термины и адекватно именует субъекты отношений. Однако для краткости в дальнейшем нами используется также и термин «государственно-конфессиональные отношения».

Отношения между государством и религиозными объединениями, будучи по своей природе коллективными, неразрывно связаны с обеспечением индивидуальной свободы вероисповедания

каждого гражданина¹. С одной стороны, верующий человек испытывает потребность участвовать в коллективных богослужениях, в деятельности религиозных объединений совместно со своими единоверцами. Поэтому он постоянно вступает в отношения с властью и обществом не единолично, а в составе своего религиозного объединения. С другой стороны, обеспечение государством, его органами благоприятных условий для деятельности религиозных объединений благотворно оказывается на каждом верующем — участнике религиозного объединения, равно как и ограничение государством возможностей для деятельности религиозных объединений прямо или же косвенно ограничивает религиозную свободу каждого верующего.

Предметом отношений между современным российским государством и религиозными объединениями являются:

реализация конституционного права человека и гражданина на свободу совести и вероисповедания;

осуществление гарантированных законом прав религиозных объединений и контроль за соблюдением законов и исполнением ими возложенных на них законодательством обязанностей;

¹ Некоторые журналисты, однако, рассматривают государственно-конфессиональные отношения исключительно как двустороннее взаимодействие между органами государства и руководством религиозных объединений, из участия в котором якобы исключена основная масса верующих. Отсюда и эпитетующее название появившегося несколько лет назад сборника статей «Преодолевая государственно-конфессиональные отношения» (Под общ. ред. С. Н. Градировского. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2003), причем под этими отношениями авторами понималось нечто вроде говора государственной и религиозной бюрократии. В реальности рядовые верующие, добровольно признающие духовную власть своих религиозных лидеров, ведут общение с государством не напрямую (что и технически невозможно в многомиллионной стране, в отличие от античного города-государства), а через посредство руководителей религиозных организаций. Это, разумеется, не исключает возможности индивидуального общения гражданина с органами власти по проблемам, связанным с его свободой совести и свободой вероисповедания.

обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и религиозных организаций в осуществлении социально значимых программ;

реализация конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства;

регулирование межконфессиональных отношений в случаях, порождающих общественный конфликт.

Субъектами отношений государства и религиозных объединений выступают:

со стороны государства — органы законодательной, исполнительной и судебной власти, государственные учреждения и другие организации (в том числе образовательные, научные, культурные, государственные средства массовой информации);

со стороны религиозных объединений — религиозные организации и религиозные группы, их руководящие либо координирующие органы, духовные образовательные учреждения, а также созданные при участии религиозных организаций учреждения и иные организации, осуществляющие различные виды социально-гуманитарной, образовательной, культурно-просветительской, информационной и иной деятельности. Религиозные группы, не обладающие правами юридического лица и не являющиеся субъектами права, тем не менее могут быть субъектами государственно-конфессиональных отношений, поддерживать контакты с органами власти.

Уровни отношений государства и религиозных объединений в Российской Федерации:

общегосударственный (федеральный),

субъекта Федерации,

местный (муниципальный).

На каждом из уровней в качестве субъектов отношений выступают соответствующие органы, учреждения и организации государства и религиозных объединений. Например, централизованная религиозная организация общероссийского масштаба заключает соглашение о сотрудничестве с федеральным

министерством, епархия Русской Православной Церкви — с администрацией субъекта Федерации.

В случаях, когда решение того или иного вопроса, связанного с деятельностью религиозного объединения, находится в компетенции федерального органа или органа власти субъекта Федерации, возникают прямые *межуровневые* отношения. Например, в случае, если местная религиозная организация желает получить в безвозмездное пользование культовое здание, являющееся памятником истории и культуры общероссийского значения и находящееся в федеральной собственности, оно направляет соответствующее обращение для рассмотрения в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти.

Религиозные объединения на законных основаниях осуществляют кроме богослужебной и иной религиозной деятельности самый широкий спектр видов деятельности. Ввиду этого органы государственной власти и религиозные объединения вступают во взаимодействие практически во всех областях жизни общества.

Среди наиболее важных сфер (областей) отношений государства и религиозных объединений: правовая (законотворчество¹ и правоприменение), экономическая, социальной защиты, здравоохранения, культуры, образования, экологии, охраны общественного порядка, а также отношения с Вооруженными Силами и другими силовыми структурами государства, пенитенциарными учреждениями и т.д.

Сотрудничество органов, учреждений и организаций государства и религиозных объединений может осуществляться в *формах*: диалога, совместных мероприятий, предусмотренных соответствующими соглашениями и договорами.

Отношения государства с религиозными объединениями характеризуются участием в них множества субъектов, обладающих возможностью самостоятельно и независимо определять

¹ В соответствии с нормами действующего законодательства, органы законодательной власти приглашают религиозные организации участвовать в обсуждении законопроектов, учитывают высказываемые ими пожелания.

свою социальную позицию. Например, одни религиозные объединения в соответствии со своими вероучительными установками стремятся проявлять социальную активность, сотрудничать с государством и обществом, другие, напротив, пытаются максимально обособиться от мира, от всех, кто не разделяет их религиозных убеждений. Свобода, которой обладают в рамках за кона субъекты государственно-конфессиональных отношений, предопределяет то, что государство не может управлять этими отношениями в одностороннем порядке. Государство как субъект отношений с религиозными объединениями обладает возможностью реализовывать свою *вероисповедную политику*, оказывая тем самым существенное влияние на эти отношения в целом.

В самом общем виде по характеру отношений с религиозными объединениями государства подразделяются на государства **конфессионального типа** и государства **светского типа**.

Понятие «государство светского типа» шире по содержанию, чем понятие «светское государство». В целом ряде стран (США, ФРГ, Португалия), где реализован принцип отделения религиозных организаций от государства, где обеспечена реальная свобода совести и свобода вероисповедания, светскость не включена в перечень конституционных характеристик (признаков) государства, они не именуются светскими. В то же время в светской Турции около 80 000 мусульманских имамов, муфтиев и проповедников имеют статус государственных служащих, обязательным является изучение религиозной культуры и этики в государственных школах (то и другое — в целях государственного контроля за религиозной ситуацией, сдерживания деятельности мусульманских радикалов, противников светскости государства). В светской Франции государство и коммуны как собственники несут расходы по содержанию, ремонту и реставрации свыше 30 000 католических (и только католических) культовых зданий, государство финансирует деятельность капелланских служб нескольких конфессий в армии. Таким образом, не существует универсальной, международно унифицированной и неизменной

«формулы светскости», точного и постоянного набора свойств и признаков светскости государства.

Отсутствие государственной или обязательной религии, принцип отделения религиозных объединений от государства; принцип равенства религиозных объединений перед законом — те признаки, в отсутствие которых государство невозможно считать государством светского типа. Но их наличие не влечет автоматического признания (провозглашения) государства светским.

Для классификации типов государственно-конфессиональных отношений все государства, где обеспечена свобода совести и отсутствует государственная (обязательная) религия, можно отнести к «светскому типу». (И США — «государство светского типа», и Франция — «государство светского типа», принципиальных правовых отличий наличие/отсутствие в конституции страны принципа светскости не привносит). Но с конституционно-правовой точки зрения следует различать немногочисленные страны, конституции которых формально провозглашают государство светским и значительно более многочисленные государства «светского типа».

Отделение религиозных объединений от государства — это самостоятельный и более распространенный в конституционном законодательстве многих стран мира фундаментальный принцип государственно-конфессиональных отношений, чем принцип светскости.

Сравнительно-правовой анализ реализации принципа отделения религиозных объединений от государства в различных странах мира позволяет выделить следующие наиболее характерные черты:

- отсутствие государственной или обязательной для всех граждан религии или идеологии и воздействия со стороны государства на граждан с целью формирования у них какого-либо отношения к религии или идеологии;

- светский характер государственной и муниципальной системы образования;

- неучастие религиозных объединений в деятельности органов государственной власти и управления, отсутствие у религиозных объединений властных полномочий;
- отсутствие государственного финансирования деятельности религиозных объединений, служители культов не получают заработную плату от государства¹;
- религиозные нормы, правила, предписания и запреты не являются источниками права в государстве, государство не устанавливает ответственности за нарушение норм религиозного законодательства², не обеспечивает их соблюдение своей принуждающей силой, не допускает создания в религиозных организациях собственного аппарата силового принуждения к соблюдению норм религиозного законодательства; в государственной судебной системе отсутствуют какие-либо особые духовные (религиозные) суды;
- государство не вмешивается в организацию религиозной жизни в соответствии с религиозными нормами, в назначение и смещение служителей культов, руководителей и персонала религиозных организаций.

В зависимости от национальной специфики государственно-конфессиональных отношений указанный набор основных признаков отделения религиозных объединений от государства может изменяться.

Отделение религиозных объединений от государства не является ни непременным условием, ни гарантией обеспечения свободы совести и свободы вероисповедания. С одной стороны, в ряде государств — участников Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеется государственная

¹ В светских государствах может иметь место финансирование содержания и реставрации культовых зданий, признанных памятниками истории и культуры, предоставление религиозным организациям налоговых льгот, выплата государством заработной платы военному и тюремному духовенству (капелланам). В то же время государственная Англиканская Церковь не финансируется государством.

² Государственное вмешательство возможно в целях защиты религиозных чувств граждан от оскорблений.

(но не «обязательная») религия (церковь), но одновременно обеспечена свобода совести для граждан с любыми религиозными или атеистическими убеждениями, отсутствует дискриминация по религиозному признаку. С другой стороны, провозглашенный в СССР принцип отделения религиозных объединений от государства не обеспечивал свободу вероисповедания для советских граждан в условиях атеистической политики государства.

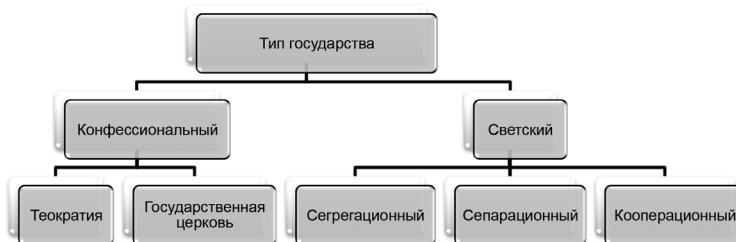
В конфессиональном государстве одна из церквей (конфессий) либо сама руководит страной (**теократия**), либо включена в систему органов власти и управления (**государственная религия**). К теократическим государствам можно отнести Святой Престол¹, в котором главой государства является Папа Римский. К теократическому типу относятся некоторые мусульманские страны, где верховная власть формально или фактически находится в руках исламских религиозных лидеров. В отличие от теократии, в странах с государственной религией «соотношение сил» между государством и религиозной организацией обратное. Государственная религия является частью государственного аппарата, управляет и контролируется государством. Классическим примером такого типа отношений можно считать Синодальную Церковь в императорский период истории России. Государственной Церковью является Англиканская Церковь в Великобритании. В современном мире в ряде стран происходит постепенный переход от государства конфессионального типа с привилегированной государственной церковью к светскому государству. В таких странах государственная религия не является обязательной для граждан, а принадлежность к иным вероисповеданиям не слу-

¹ В русскоязычной литературе неточно используется название «Ватикан». Субъектом международного права, вступающим в дипломатические отношения, в том числе с Россией, заключающим конкордаты, является именно Святой Престол. См. Брольо М.Б., Мирабелли Ч., Онида Ф. Религии и политические системы. Введение в сравнительное церковное право. М., 2008. С. 114–116; Saint-Siège // Droit des religions/ sous la direction de Francis Messner. CNRS Editions. Paris, 2010. Р. 633–635. Город-государство Ватикан также является субъектом международного права.

жит причиной для дискриминации. Поэтому наличие в стране государственной религии не обязательно сопровождается ограничением свободы совести.

Особое место занимают в этой классификации страны с существенной, как правило, долей католического населения, в которых церковь и государство традиционно были тесно связаны (Италия, Испания, Ирландия, Польша и т.д.). Однако их нельзя ни относить к теократиям, ни уподоблять странам с национальными государственными церквами, ввиду того что высший руководящий центр католицизма не подчинен властям этих государств. Правовое положение Католической Церкви в этих странах определяется условиями специальных договоров — конкордатов. Отличительной особенностью конкордатных государственно-конфессиональных отношений является то, что Святой Престол является самостоятельным государством, полноправным субъектом международных отношений. Поэтому конкордат (договор) о статусе Католической Церкви, заключаемый между Святым Престолом и конкретным государством, — это международный договор двух государств. Сходный договор между каким-либо государством и религиозной организацией другого вероисповедания, например Православной Церковью, мусульманской религиозной организацией и др., будет иметь внутригосударственный характер, или представлять собой договор между государством и иностранной религиозной организацией. Такие договора не являются *межгосударственными*.

Условия конкордатов могли ставить Католическую Церковь в исключительное положение (так, например, Латеранские соглашения 1929 г. устанавливали, что католическая религия является единственной религией Итальянского государства). Государства с привилегированным положением Католической Церкви относятся к конфессиональному типу. Однако такие отношения все более уходят в прошлое. Во второй половине XX века статус Католической церкви во многих государствах был изменен, в том числе путем заключения новых конкордатов, существенно уменьшивших привилегии Церкви. В результате складывающийся тип



государственно-конфессиональных отношений в соответствующих странах приближается к светскому типу социального партнерства. Таким образом, в конкордатных отношениях со Святым Престолом могут находиться государства как конфессионального, так и светского типа.

В Православной Церкви идеальным вариантом отношений между государством и Церковью считается «симфония». В «Основах социальной концепции Русской Православной Церкви» указывается, что суть симфонии составляет обоядное сотрудничество Церкви и государства, взаимная поддержка и взаимная ответственность, без вторжения одной стороны в сферу исключительной компетенции другой. Государство при симфонических отношениях с Церковью ищет у нее духовной поддержки, ищет молитвы за себя и благословения на деятельность, направленную на достижение целей, служащих благополучию граждан, а Церковь получает от государства помочь в создании условий, благоприятных для проповеди и духовного окормления своих чад, являющихся одновременно гражданами государства¹.

Известный современный специалист по каноническому праву протоиерей В. Цыпин полагает, что «симфония могла возникнуть лишь... в государстве православном. Причем, если в государстве, где Православная Церковь имеет официальный статус, связанный с особыми привилегиями, существуют такие религиозные меньшинства, права которых вследствие этой привилегии ущемлены, то трудно говорить о том, что церковно-государственные

¹ Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. III, 4. М., 2001. С. 20.

отношения урегулированы идеальным образом. Поэтому, очевидно, лишь монорелигиозное, моноконфессиональное православное государство может без ущерба для справедливости и общего блага своих граждан строить отношения с Церковью на основании симфонии».¹

В Византийской империи и в России допетровского времени идеальная модель симфонии получила далеко не совершенное воплощение. А императорская Россия с ее синодальной системой уже явно не соответствовала принципу симфонических государственно-церковных отношений.

В государстве светского типа религиозные объединения отделены от него. Среди вариантов государственно-конфессиональных отношений в светском государстве можно выделить типы:

— *сегрегационный*. Этот тип характерен для атеистического государства. Принцип отделения религиозных объединений от государства может, как это имело место в СССР, сопровождаться формальным декларированием свободы совести. Однако при сегрегационном варианте отношений государство рассматривает религию как отрицательное социальное явление и стремится максимально ограничить роль религии в жизни общества. Один из авторитетных исследователей принципа светскости И. В. Понкин полагает, что государства, имеющие официальную антирелигиозную идеологию, вообще нельзя относить к светскому типу по причине отсутствия идеологической нейтральности таких государств. Показательно, что СССР никогда не именовал себя светским государством;

— *сепарационный* тип предполагает нейтральность государства в отношении религии, взаимное невмешательство государства и религиозных объединений в деятельность друг друга (при условии соблюдения последними норм законодательства). В качестве примеров сепарационного типа можно привести государственно-конфессиональные отношения во Франции, а также в США. (В последнем случае, несмотря на присутствие элементов христианской символики в деятельности государства, в США,

¹ Цыпин В., протоиерей. Каноническое право. М., 2009. С. 771.

в соответствии с Первой поправкой к Конституции, никогда не было государственной религии и государство не поддерживает какую-либо религию). Для отношений сепарационного типа не свойственно сотрудничество государства и религиозных объединений в социальной сфере. По словам Т. Рамбо, «во Франции сотрудничество существует, однако оно непрямое, косвенное, по той причине, что оно слишком часто воспринимается как нарушение принципа отделения»¹;

— **кооперационный тип (социальное партнерство)**, при котором государство решает социальные проблемы совместно с религиозными объединениями. Примером такого типа отношений можно считать государственно-конфессиональные отношения в Германии, где, при отсутствии государственной религии, Римско-католическая и Евангелическо-лютеранская Церковь имеют статус «корпораций публичного права» и осуществляют различные формы социального служения во взаимодействии с государством². В современной России, являющейся, согласно Конституции, светским государством, идет поиск оптимального варианта взаимоотношений с религиозными объединениями. Отношения Российской Федерации с Русской Православной Церковью развиваются в направлении кооперационного типа.

Отметим также, что в одном и том же светском государстве отношения с различными конфессиями могут складываться по различному типу. Например, кооперационный тип отношений между государством и традиционными для данного общества

¹ Rambaud T. Le principe de la séparation des cultes et de l'Etat en droit public compare. Paris, 2004. P. 16. Кроме того, во Франции культовые объединения не имеют права заниматься никакой деятельностью, кроме как связанной с отправлением религиозного культа, в том числе не могут вести благотворительную, культурно-просветительную и иные общественно полезную деятельность. Для этих видов деятельности должны создаваться отдельные юридические лица в других организационно-правовых формах. Всё это минимизирует возможности прямого «социального партнерства» государства и конфессий.

² См.: Мирошникова Е. М. Кооперационная модель государственно-церковных отношений: опыт и проблемы. М., 2007.

конфессиями может сочетаться с формированием между тем же самым государством и некоторыми новыми религиозными движениями или конфессиями, подозреваемыми в «экстремизме», «политическом сепаратизме» и т.д., отношений, близких к сепаратационному и даже сегрегационному типу. Иногда жесткая политика государства в отношении отдельных конфессий в той или иной мере обусловлена социально проблемным поведением последователей этих вероучений, иногда действия властей мотивированы идейным неприятием конкурентов для «традиционных» религий. В последнем случае правомерно ставить под вопрос идеологическую нейтральность и, следовательно, светскость государства.

Существование в светском государстве разных типов государственно-конфессиональных отношений зависит от ряда факторов: от «социального поведения» различных конфессий, от меры применения принципа «конфессиональной нейтральности» государства, от степени согласованности в проведении вероисповедной политики различными органами власти, от уровня политической культуры власти и общества.

Вероисповедная политика государства. Отношения государства с религиозными объединениями характеризуются участием в них множества субъектов, обладающих возможностью самостоятельно и независимо определять свою социальную позицию. Например, одни религиозные объединения в соответствии со своими вероучительными установками стремятся проявлять социальную активность, сотрудничать с государством и обществом, другие, напротив, пытаются максимально обособиться от мира, от всех, кто не разделяет их религиозных убеждений. Свобода, которой обладают в рамках закона субъекты государственно-конфессиональных отношений, предопределяет то, что государство не может управлять этими отношениями в одностороннем порядке. Государство как субъект отношений с религиозными объединениями обладает возможностью реализовывать свою вероисповедную политику, оказывая тем самым существенное влияние на эти отношения в целом.

Под *вероисповедной политикой государства* понимается деятельность институтов государства, в которой объектом политического воздействия является религиозная составляющая общественной жизни. В государствах светского типа объектом вероисповедной политики государства является не вся религиозная жизнь, а лишь те ее стороны, которые связаны с какими-либо аспектами политики самого государства. В государствах конфессионального типа частью вероисповедной политики может быть контроль органов власти за соблюдением гражданами религиозных правил поведения, норм благочестия, участие государственных инстанций в процессе назначения и отрешения от должности священнослужителей, наличие ограничений свободы деятельности и даже преследования лиц и религиозных объединений, не принадлежащих к господствующей религии.

Вероисповедная политика государства определяется влиянием ряда факторов, среди которых: конфессиональная структура его населения, типы действующих на территории государства религиозных объединений (национальные или мировые религии), исторически сложившиеся традиции во взаимоотношениях государства и религиозных объединений, глубина процесса секуляризации в стране и др.

В наше время терминология в данной проблематике еще недостаточно унифицирована и наряду с термином «вероисповедная политика» применяются термины «религиозная» или «конфессиональная политика» и т.п.

Структурная модель вероисповедной политики — описание ее важнейших составных частей или структурных элементов и взаимосвязей между ними, которые в своей совокупности определяют общий облик, тип, характер политики.

Структурная модель государственной вероисповедной политики может быть представлена в виде совокупности четырех взаимосвязанных компонентов: *ценностно-целевого, нормативного, институционального и функционального*.

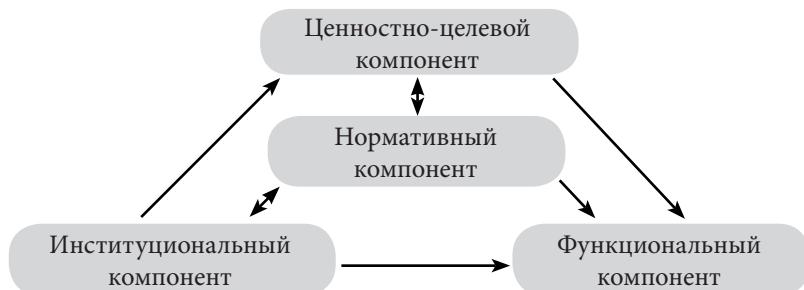
Ценостно-целевой компонент представляет собой совокупность идейно-мировоззренческих представлений о месте

и роли религии и религиозных объединений в жизни страны, о свободе совести, которыми руководствуется государственная власть, определяя стратегические цели своей вероисповедной политики и пути их достижения. Доминирующие идеалы, духовные ценности определяют ответ на вопрос: чего власть стремится достичь своими действиями? В зависимости от ценностных установок, которые существенно различаются, например, в теократическом, атеистическом и в светском государстве, формируется представление о целях проводимой политики, о допустимых и недопустимых методах ее реализации. В современных демократических государствах, как правило, отсутствует официальная (государственная) идеология, однако это не означает отсутствия целей политики и непризнания никаких духовных ценностей.

Нормативный компонент включает в себя законодательство, регулирующее отношения в сфере свободы совести и свободы вероисповедания. Правовые нормы устанавливают, что *обязаны* делать органы власти в процессе реализации вероисповедной политики, что им делать *запрещается* и что они *имеют право* делать. Эти нормы определяют также запреты, предписания и пределы свободы деятельности для религиозных объединений и верующих граждан, соблюдение, исполнение и защиту которых обеспечивают органы власти.

Институциональный компонент — это органы государственной власти, реализующие вероисповедную политику. Эти органы создаются и наделяются конкретными полномочиями на основании правовых актов.

Функциональный компонент — это совокупность действий по реализации ГВП, совершаемых органами государственной власти. Часть из этих действий однозначно определена императивными нормами права, но в пределах полномочий, установленных диспозитивными нормами, органы власти могут избирать различные варианты законных действий, сообразуясь с общим направлением проводимой политики.



Можно провести некоторую (неполную) аналогию выделенных нами четырех компонентов структурной модели с аристотелевским учением о четырех причинах: целевой (для чего это?), формальной (что есть это?), материальной (из чего состоит?) и действующей (как это произведено?)¹. В нашем случае компоненты могут быть соотнесены с *целью* действий, *правилами* их совершения, *действующими органами* власти и с конкретными *действиями*.

Компоненты структурной модели ГВП тесно взаимосвязаны, и существенные изменения в каждом из них не могут происходить изолированно и чаще всего (но не обязательно в каждом конкретном случае) влекут за собой изменения в остальных компонентах и в характере политики как системы в целом. Эти изменения, как правило, не синхронны, растянуты во времени. Например, вначале происходит осознание необходимости изменения законодательства или реформирования государственной машины и лишь по прошествии некоторого времени, в зависимости от эффективности механизма государства, осуществляются соответствующие перемены в нормативно-правовой базе, в системе органов власти.

Ценностно-целевой компонент модели является определяющим. Формирование остальных компонентов: нормативного, институционального и функционального — производится на основе идейно-мировоззренческих представлений, доминирующих во власти. Отметим, что в современных демократических государствах существуют развитые механизмы взаимодействия власти

¹ См.: Причина и следствие // Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 3. С. 353.

и общества, благодаря которым происходит согласование целей и идеалов различных социальных групп. В тоталитарных государствах власть навязывает обществу свою официальную идеологию и заставляет общество реализовывать поставленные ею цели.

Влияние идеино-мировоззренческих представлений на формирование и эволюцию системы права хорошо известно и находит выражение в различных формулировках (например: «Право есть воля господствующего класса, возведенная в закон»). Вся система социальных регуляторов, определяющая запреты, предписания и дозволения, основывается на представлениях о добре и зле, о том, какие социальные явления надлежит поддерживать, а какие изживать или видоизменять, приближая к некоторому идеалу.

Имеет место и обратное влияние нормативного компонента на ценностно-целевой. В состав последнего входит правосознание, предполагающее уважение к действующим правовым нормам, согласование выдвигаемых целей политики и методов их достижения с законодательством. В конкретных ситуациях руководители государства могут либо воздерживаться от выдвижения политических целей, противоречащих закону, либо обратиться к процедурам изменения норм закона. (Возможен и вариант конфликта между компонентами системы, когда власть, поставив противозаконные цели, для их реализации совершает (функциональный компонент) правонарушения. Но такое рассогласование компонентов системы означает ее нестабильность и может иметь только временный характер).

Институциональный компонент, как уже отмечалось, создается под воздействием нормативного, на основе правовых актов. Например, Комиссия по вопросам религиозных объединений при Правительстве РФ создана и осуществляет свою деятельность на основе постановлений Правительства РФ. В условиях разделения властей влияние институционального компонента на нормативный осуществляется прежде всего органами законодательной власти. (В свою очередь их правотворческая деятельность определена правовыми нормами Конституции). Органы исполнительной

власти могут принимать участие в формировании нормативного компонента, издавая подзаконные нормативные акты.

Непосредственное воздействие ценностно-целевого компонента на институциональный невозможno, так как любые изменения в последнем совершаются посредством издания правовых актов. Такое воздействие опосредовано нормативным компонентом, но имеет ценностно-целевую мотивацию: например, ликвидация Совета по делам религий при Совете Министров СССР, осуществленная на основе норм Закона РСФСР «О свободе вероисповеданий» от 25.10.1990 г. во имя обеспечения тех представлений о свободе совести, которыми руководствовались в то время власть и значительная часть общества.

Прямое воздействие институционального компонента на ценностно-целевой ярко проявляется в случаях, когда в системе органов государственной власти создаются структуры, осуществляющие разработку и пропаганду официальной идеологии. В современной России, ввиду установленного статьей 13 Конституции РФ запрета, не существует государственной идеологии. В СССР эти функции выполнялись такими организациями, как Институт марксизма-ленинизма, Академия общественных наук.

Функциональный компонент (правоприменительные действия власти) формируется под влиянием всех трех других компонентов. Содержанием нормативного компонента предопределяются запреты на конкретные действия власти, обязательное исполнение возлагаемых на них обязанностей, пределы свободы усмотрения при принятии ими управленческих решений. В пределах своих полномочий государственные органы могут совершать (или не совершать) действия, дозволенные законодательством. В рамках закона выбор конкретного варианта дозволенных действий определяется ценностно-целевым компонентом (например, в современной России органы власти могут варьировать в зависимости от приоритетов ГВП формы и размеры поддержки, оказываемой ими религиозным организациям в осуществлении социально значимой деятельности). Институциональный компонент определяет фактическую возможность выполнения

действий (при отсутствии нужных структур или недостатке квалифицированных кадров они становятся неэффективными или вовсе невозможными).

Конкретный пример может проиллюстрировать, как перемены в двух компонентах — ценностно-целевом и функциональном — радикально меняют облик всей модели вероисповедной политики. В период горбачевской «перестройки», к моменту празднования тысячелетия Крещения Руси (1988 г.), идеологические представления руководства КПСС претерпели видоизменение: вместо прежнего воинствующего атеизма возобладало представление о необходимости обеспечения реальной свободы совести, была признана выдающаяся роль Русской Православной Церкви в истории русской государственности и культуры. В соответствии с этим было ограничено действие атеистической пропаганды, а органы власти, обладавшие возможностями по своему произволу удовлетворять или отклонять прошения о регистрации новых религиозных общин, были ориентированы на смягчение подхода к рассмотрению заявлений. В результате число общин, зарегистрированных в СССР в 1988 г., выросло по сравнению с числом зарегистрированных в 1987 г. в десять раз (1070 и 104 соответственно). При этом нормативный и институциональный компоненты оставались неизменными до осени 1990 г., но общий облик вероисповедной политики страны, благодаря переменам в двух компонентах, радикально изменился, что, в конечном итоге, привело к трансформации двух других компонентов.

Функциональный компонент не может непосредственно воздействовать на институциональный или нормативный компоненты. Однако результаты практических действий могут осознаваться властями как основания для корректировки своих ценностно-целевых установок, перемен в законодательстве и реорганизации институционального компонента. Например, длительное время старообрядчество воспринималось властями царской России как нелояльное им, оппозиционное и опасное для стабильности страны духовное движение. Это предопределяло создание

дискриминационного законодательства, проведение систематических репрессивных мер против старообрядцев. Однако, хотя и с большим опозданием, к началу XX века власти на основе приобретенного опыта убедились, что старообрядцы — патриотически настроенные граждане, укрепляющие экономику страны, хранящие лучшие народные традиции, — не угроза, а опора стабильности в обществе. В результате вероисповедная политика по отношению к старообрядчеству существенно изменилась во всех компонентах.

Целостную картину конкретного наполнения каждого из четырех компонентов структурной модели и их взаимного влияния можно представить в коротких исторических примерах.

В Российской империи Синодальная Церковь рассматривалась как носительница единственного истинного вероучения, поддерживать которую является долгом государства. Другие религии представлялись в качестве заблуждений или ложных учений, к которым государство может проявлять ту или иную степень терпимости — в зависимости от их свойств, от поведения их последователей. Эта доминировавшая мировоззренческая установка предопределяла характер законодательства, которое предоставляло исключительные преимущества Синодальной Церкви и налагало различные ограничения на деятельность иных конфессий. Соответствующим образом была организована система органов власти, ведавших делами господствовавшей церкви (Святейший Синод) и других конфессий, вопросами деятельности которых в основном занимались органы Министерства внутренних дел. В практической деятельности властей могли применяться как гибкие, веротерпимые формы действий, например в отношениях с мусульманами, так и репрессивные, иногда неоправданно жестокие, интенсивность которых могла меняться под воздействием ценностно-целевого и нормативного компонентов. Например, в царствование Николая I, видевшего в старообрядчестве угрозу государству, были приняты дополнительные антистарообрядческие правовые акты и активизированы массовые преследования.

В Советском государстве религия рассматривалась как пережиток прошлого, которому предстоит отмереть в коммунистическом обществе. Законодательные нормы были ориентированы на максимальное ограничение деятельности религиозных объединений в обществе. Государственные органы по делам религий также были нацелены на обеспечение максимального надзора за жизнью религиозных объединений, на сдерживание их активности; они работали в тесном взаимодействии с органами государственной безопасности. Практическая деятельность органов власти и управления всех уровней за редкими исключениями может быть охарактеризована как более или менее интенсивное использование «административного ресурса» для проведения в жизнь атеистической идеологии. Характерным является также то, что на протяжении советской истории влияние нормативного компонента было относительно невелико. Во-первых, органы власти оставляли за собой возможность произвольного толкования советского законодательства о культурах сообразно с политической целесообразностью; во-вторых, нормы законодательства могли игнорироваться, нарушаться властями; в-третьих, религиозные организации и верующие были фактически лишены возможности в судебном порядке защищаться от неправомерных действий властей. История Советского государства показывает также, что под влиянием ценностно-целевого компонента (в котором изменялась не официальная марксистско-ленинская доктрина, а политические цели вождей и взгляды на методы их достижения) видоизменялись все остальные компоненты структурной модели и сам тип ГВП.

Структурная модель государственной вероисповедной политики помогает понять внутреннюю природу формирования ГВП, объяснить, почему в конкретно-исторических условиях складывается тот или иной ее тип, анализировать динамику и тенденции ее видоизменения, прогнозировать, как изменение того или иного фактора, компонента может повлиять на общий облик исследуемого объекта. Применительно к историческим исследованиям структурная модель может использоваться для целей

периодизации, в качестве критерия, позволяющего констатировать переход вероисповедной политики государства в качественно новое состояние (при существенном и длящемся изменении двух и более компонентов ее структурной модели).

Применительно к современной Российской Федерации, являющейся светским государством, *вероисповедная политика* — часть политики государства в сфере свободы совести и вероисповедания, а именно: система действий государства, включающая целеполагание, правовое обоснование, комплекс организационно-практических мер по:

обеспечению и защите свободы совести и свободы вероисповедания человека и гражданина,

регулированию деятельности религиозных объединений,

осуществлению сотрудничества с ними в решении социально и государственно значимых проблем,

достижению межрелигиозного и межконфессионального мира.

Согласно принятым в современной политологии представлениям, «политика возникает и осуществляется ради определенных целей, которые внутренне противоречивы и разнообразны. Ее высшая цель в социальной системе — интеграция внутренне дифференциированного общества, увязывание конфликтующих частных устремлений граждан с общей целью всего общества. (...) Средства политики представляют собой инструменты, орудия практического осуществления целей, превращения идеальных мотивов в реальные действия. (...) Методы политики обычно характеризуют способы воздействия на ее объекты»¹.

В настоящее время, ввиду отсутствия официально принятой доктрины или концепции государственной вероисповедной политики, ее цели, принципы и методы могут по-разному формулироваться различными исследователями или политическими деятелями в зависимости от их собственной мировоззренческой позиции. Однозначно определенными компонентами вероисповедной политики современной России являются

¹ Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 2003. С. 58–59.

те положения, которые закреплены в действующем законодательстве, например принцип равенства религиозных объединений перед законом.

Определяющей целью вероисповедной политики Российской Федерации является создание условий, сочетающих обеспечение возможности наиболее полной реализации прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания с обеспечением консолидации и стабильности общества.

Достижение данной цели обеспечивается решением комплекса задач, в числе которых:

- обеспечение полной и беспрепятственной реализации конституционных прав человека и гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания. (Религиозные убеждения последователей большинства конфессий требуют образования религиозных *объединений* и предоставления им возможности осуществлять ряд богослужебных и внебогослужебных функций. Поэтому государственная политика в отношении прав и свобод личности и политика в отношении религиозных объединений неразрывно связаны);
- согласование интересов верующих и неверующих граждан, различных религиозных объединений, конфессиональных и этнических общностей, достижение между ними взаимопонимания и социального компромисса ради мирного сосуществования в обществе;
- целенаправленное распределение пропорциональной доли общественного богатства на расходы, связанные с потребностями общества в сфере духовной жизни, в том числе посредством предоставления налоговых льгот и оказания помощи социально значимой деятельности религиозных организаций;
- укрепление моральных ценностей общества путем реализации позитивного социально-нравственного потенциала различных форм мировоззрения, в том числе религиозного, сохранение самобытности культурно-национальных традиций

народов России, развитие всех форм общественной самодеятельности;

- защита национально-государственной, общественной и личной безопасности, противодействие пропаганде культа насилия и моральных норм, противоречащих нравственным ценностям российского общества.

Политика государства в сфере свободы совести и вероисповеданий строится на следующих **принципах**:

- светский, конфессионально нейтральный характер государства и его институтов;
- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от их отношения к религии, принадлежности к религиозным или светским объединениям;
- равенство религиозных объединений перед законом;
- уважение культурно-национальных традиций, менталитета различных общественных групп населения; учет взаимосвязи национальных обычаев, традиций и обрядов с религией;
- допустимость лишь таких ограничений в сфере свободы совести и вероисповеданий, которые необходимы для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека и гражданина, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- открытость в реализации политики в сфере свободы совести и вероисповеданий на всех уровнях государственной власти и управления;
- научно обоснованный выбор приоритетов в политике государства в данной сфере. В соответствии с этим принципом государственная вероисповедная политика должна формироваться и реализовываться на основе комплексного научного анализа: социологического, религиоведческого, правового, политологического, экономического. Такой подход призван застраховать от проявлений волюнтаризма, от ошибок в оценке ситуации, в прогнозе ее развития, в выборе способов действия.

Методы осуществления политики государства в сфере свободы совести и вероисповеданий:

- неукоснительное соблюдение законодательства Российской Федерации всеми государственными органами и должностными лицами;
- совершенствование правовой базы, регулирующей отношения в области свободы совести и свободы вероисповедания;
- создание эффективного механизма для проведения единой государственной вероисповедной политики на всех уровнях власти, для контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о свободе совести и вероисповеданий;
- профессиональная подготовка и повышение квалификации государственных служащих, осуществляющих реализацию вероисповедной политики;
- поддержка научных исследований, обеспечивающих теоретическую основу вероисповедной политики государства;
- контакты и сотрудничество с религиозными объединениями, предоставление им возможности участвовать в рассмотрении органами власти вопросов, затрагивающих их интересы;
- государственная поддержка социально значимых направлений деятельности религиозных объединений, соответствующий общественным потребностям выбор форм и сфер сотрудничества государства с конфессиями, религиозными организациями;
- координация усилий различных звеньев государственной системы, гражданского общества, религиозных организаций для поддержания конструктивных отношений, укрепления взаимопонимания между последователями различных вероисповеданий.