

DOI: 10.17803/2542-2472.2026.37.1.067-072

МУНИЦИПАЛЬНО-КОНФЕССИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТРАНСФОРМАЦИЯ ФОРМЫ И СОДЕРЖАНИЯ

Гоглева Ксения Юрьевна,

начальник кафедры конституционного и международного права
Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел
Российской Федерации, кандидат юридических наук
198206, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1
goglevakseniya@gmail.com

© Гоглева К. Ю., 2026

Аннотация. В статье анализируется взаимодействие органов местного самоуправления с религиозными организациями в современном российском государстве. Особое внимание уделено новеллам конституционной реформы 2020 г., окончательно закрепившим единство структуры публичной власти в Российской Федерации, которое предопределило текущую трансформацию правового статуса органов местного самоуправления. Оценивая направления муниципально-конфессионального сотрудничества, автор делает вывод о реализации в России кооперационной модели их взаимодействия, что обусловлено, с одной стороны, светским характером Российской Федерации, с другой — необходимостью вовлечения институтов гражданского общества в укрепление традиционных ценностей многонационального народа России, а также обеспечение конституционной идентичности, суверенитета и независимости нашего государства. Констатируя, что правовая регламентация взаимодействия органов местного самоуправления и конфессиональных сообществ не лишена изъянов, автор доказывает, что она не является конституционно-излишней и требует дальнейшего совершенствования и расширения исходя из специфики национального состава территорий, на которых расположены органы местного самоуправления, и вносит ряд конструктивных предложений по повышению эффективности и результативности данного сотрудничества.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; религиозные организации; государственно-конфессиональное сотрудничество; социальное служение; традиционные конфессии; муниципальная власть; свобода совести; свобода вероисповедания; религия; государственная национальная политика

MUNICIPAL-CONFESSIONAL COOPERATION IN THE RUSSIAN FEDERATION: TRANSFORMATION OF FORM AND CONTENT

Kseniya Yu. Gogleva,

Cand. Sci. (Law), Head of the Department of Constitutional and International Law,
Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
St. Petersburg, Russian Federation

goglevakseniya@gmail.com

Abstract. *The paper analyzes the interaction between local self-government bodies and religious organizations in the context of their development within the historical realities of the modern Russian state. Particular attention is paid to the innovations of the 2020 constitutional reform, which ultimately consolidated the unity of the system of public authority in the Russian Federation and thereby predetermined the current transformation of the legal status of local self-government bodies. Assessing the main directions of municipal-confessional cooperation, the author concludes that modern Russia is implementing a cooperative model of interaction between these institutions. This is preconditioned, on the one hand, by the secular nature of the Russian Federation and, on the other hand, by the need to involve civil society institutions in the process of strengthening and preserving the traditional values of the multinational people of Russia, as well as ensuring the constitutional identity, sovereignty, and State independence. Noting that the legal regulation of interaction between local self-government bodies and confessional communities is not without shortcomings, the author convincingly argues that such regulation is not constitutionally superfluous and requires further improvement and expansion, taking into account the specific national composition of the territories in which particular local self-government bodies are situated. The paper also proposes a number of constructive and well-reasoned measures aimed at enhancing the efficiency and effectiveness of this cooperation.*

Keywords: *local governments; religious organizations; state-confessional cooperation; social service; traditional confessions; municipal government; freedom of conscience; freedom of religion; religion; state national policy*

Государственно-конфессиональные отношения прошли значительный путь трансформации за период исторического развития российской государственности: от истоков религиозной православной монолитности Российской империи¹, воинствующего атеизма в СССР² до свободы вероисповедания в современной светской Российской Федерации (ст. 14 Конституции РФ). При чем данные метаморфозы касались не только формы правовых отношений института церкви (в широком смысле понимания этого слова) и органов публичной власти в их «внешнем» проявлении в объективных реалиях конкретного исторического этапа, но также и «внутренних», субъект-субъектных отношений индивидов, составляющих многонациональное население нашего государства. Ведь, как верно отметил в своем труде «Преступление и кара, подвиг и награда: социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали» П. Сорокин, характер социальных отношений, во многом, определяется эмоциональными переживаниями участников процесса и основывается на степени схождения характера их действий, ценностей и норм поведения. И если правовая регламентация государственно-конфессиональных отношений является сферой компетенции, в большей части, органов феде-

¹ Гавриленков А. Ф. Политика государственной власти Российской империи в отношении православной церкви, инославных конфессий и авраамических (нехристианских) вероисповеданий в 1721–1917 гг.; сущность, принципы, эволюция : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 21.

² Янушевич И. И. Формирование системы насаждения атеизма в СССР // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А. Гуманитарные науки. 2022. № 1. С. 83.

ральной и субъектовой государственной власти, то обеспечение *веротерпимости* граждан представляется вопросом местного значения, требующем компетентного внимания органов местного самоуправления, которые, несмотря на некоторую трансформацию своей организационно-правовой формы (связанной со вступлением в юридическую силу Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»)³, сохраняют функции гаранта поддержания конституционного правопорядка в обществе, способного консолидировать интересы общества и традиционных религиозных сообществ, а не разделить их.

Анализ механизма взаимодействия органов местного самоуправления с традиционными для Российской Федерации конфессиональными сообществами обращает внимание на то, что оно реализуется как посредством *диспозиционных* форм взаимодействия (через привлечение нерелигиозных общественных организаций и национальных диаспор, которые взаимодействуют с религиозными деятелями), так и в следующих *конструктивных* (предусматривающих их непосредственное, прямое взаимодействие с представителями различных конфессий) формах:

— прямая гражданская инициатива, выраженная в организации и проведении конфессиональными сообществами митингов, шествий, демонстраций, пикетов и иных видов массовых мероприятий, в том числе направленных на побуждение органов публичной власти к принятию желанного решения в пользу их интересов⁴ на территории муниципального образования (ч. 5 ст. 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях»). К данного рода публичным богослужениям, другим религиозным обрядам и церемониям применяются требования Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁵ в части необходимости уведомления органов местного самоуправления о цели, форме, месте, времени планируемого публичного мероприятия, а также о предполагаемом количестве его участников и данных о его организаторах (ст. 7 Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»). Однако следует отметить, что данное полномочие отсутствовало в числе прямо закрепленных за местной властью в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отсутствует также в нормативных положениях принятого 20.03.2025 Федерального закона от № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁶, что составляет некоторую пробельность правового регулирования в данной сфере и может служить дополнительным препятствием для привлечения должностных лиц местной администрации к юридической ответственности по ст. 5.38 Кодекса РФ об административных правонарушениях;

— участие в работе консультативно-совещательных органов (советах, координационных советах, рабочих группах и т.д.) при органах местного самоуправления и общественных палатах субъектов РФ (по аналогии с функционирующим с 1995 г. по распоряжению Президента России Советом по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ⁷), созданных в качестве диалоговой площадки

³ Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁴ *Маковский А. А.* Механизмы участия религиозных организаций в региональном политическом процессе России // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». 2024. Т. 48. С. 25.

⁵ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁶ Федеральный закон от 25.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

⁷ Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/structure/regulation/17> (дата обращения: 30.01.2026).

власти и общества для решения религиозных и межнациональных вопросов. Опыт такого рода муниципально-конфессионального сотрудничества реализуется, например, в столице Республики Тыва Кызыле, в Самарской области, в Ханты-Мансийском автономном округе (и на некоторых других территориях органов местного самоуправления). В целях упорядочения и унификации порядка данного рода отношений 14.10.2022 Федеральное агентство по делам национальностей утвердило Методические рекомендации по основным направлениям взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере государственной национальной политики, с религиозными объединениями (утв. приказом Федерального агентства по делам национальностей России от 14.10.2022 № 164), о чем направило 21.10.2022 разъяснительное письмо (исх. № 33509-01.1-23-ИБ «О направлении методических рекомендаций») в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления⁸. Вышеуказанные Методические рекомендации продолжают действовать до сих пор, хотя и содержат ссылку на утратившие действие законодательные положения нормативных правовых актов (например, на Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹, Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹⁰ и т.д.). Основное внимание в данных рекомендациях уделено регламентации направлений взаимоотношений органов публичной власти всех уровней с религиозными объединениями на местах, в числе которых названы: конструктивное взаимодействие в сфере обеспечения межнациональных и межконфессиональных отношений; государственная поддержка социального служения конфессиональных объединений и проведение совместных массовых мероприятий; осуществление научно-исследовательской деятельности в сфере изучения и анализа состояния межконфессиональных отношений¹¹;

— противодействие экстремизму этноконфессиональной направленности, субъективная сторона которого напрямую сопряжена с проблемами религиозной убежденности и религиозности. При этом следует отметить, что этническое многообразие субъектов Российской Федерации предопределяет полимодальность необходимых организационных, идеологических и иных мер превентивного характера, используемых как органами местного самоуправления, так и местными конфессиональными сообществами. Централизованным должен быть лишь вектор основного направления их усилий: органы публичной власти должны реализовывать превентивные меры по противодействию экстремизму этноконфессиональной направленности, устраняя социальную напряженность в обществе, вызванную в

⁸ Методические рекомендации по основным направлениям взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере государственной национальной политики, с религиозными объединениями (утв. приказом Федерального агентства по делам национальностей от 14.10.2022 № 164) // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405724319/> (дата обращения: 30.01.2026).

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 (полностью утрачивает юридическую силу с 1 января 2027 г.).

¹⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817 (утратил юридическую силу).

¹¹ См.: разд. II Методических рекомендаций по основным направлениям взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере государственной национальной политики, с религиозными объединениями (утв. приказом Федерального агентства по делам национальностей от 14.10.2022 № 164) // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405724319/> (дата обращения: 30.01.2026).

первую очередь проблемами экономического и социального характера, а также, при необходимости, использовать силу государственного принуждения по легальному пресечению деятельности экстремистов; усилия же конфессиональных сообществ должны быть направлены на распространение среди населения идей гражданственности, религиозной и этнической терпимости и толерантности, поликультурного согласия. Ведь именно религия в «сложные» для населения времена, связанные с социальными катаклизмами, оставалась и остается надеждой и опорой людей, оплотом их противодействия атмосфере общественного беспокойства и социальной напряженности;

— материальная, информационная, консультационная поддержка органами местного самоуправления социально-ориентированных проектов конфессиональных сообществ, в том числе направленных на укрепление и сохранение традиционных ценностей российского народа и реализацию приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации (в соответствии с нормоположениями Стратегии государственной национальной политики на период до 2036 года, утвержденной Указом Президента РФ от 25.11.2025 № 858).

В отличие от вышеперечисленных направлений муниципально-конфессионального сотрудничества, а также ряда иных полномочий органов местного самоуправления в данной сфере, закрепленных в уставных документах абсолютного большинства из них в числе вопросов местного значения, — профилактика экстремизма и терроризма; дача согласия на вступление в брак лиц, достигших 16 лет; обеспечение укрепления межнационального и межконфессионального согласия; обеспечение сохранения самобытности и многообразия традиционных языков и культуры российских народов, проживающих на местной территории; организация и проведение мероприятий по сохранению и развитию местных культурных обычаев и традиций; военно-патриотическое воспитание граждан, которые представляются бессрочно актуальными, несмотря на изменяющиеся запросы общества и вызовы геополитической ситуации, деятельность органов местного самоуправления в сотрудничестве с религиозными организациями, направленная на социальную адаптацию и интеграцию мигрантов в российское общество, весьма востребованная и составлявшая приоритет государственно-религиозного сотрудничества до 2025 года, постепенно теряет свою актуальность в связи с ориентацией национальной политики на курс «возвратной миграции», закрепленный в «букве» Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы¹². Данная тенденция обусловлена изменениями миграционной политики России в ответ на появление новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Несмотря на то что адаптация иностранных граждан к национальным особенностям жизни в Российской Федерации продолжает формально оставаться приоритетной задачей миграционной политики (п. «а» ст. 27 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы), в вышеуказанной Концепции отсутствует задача по интеграции иностранных граждан и апатридов в культурную среду нашего государства и, более того, указано на необходимость активизации усилий, направленных на снижение нагрузки по обеспечению социального благополучия членов семей трудящихся и обучающихся на территории России иностранцев (п. «б» ст. 15 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы), что полностью не исключает осуществления деятельности по государственно-конфессиональному сотрудничеству в сфере содействия языковой, культурной, правовой адаптации иностранных граждан (п. «о» ст. 28 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы) и формированию и развитию инфраструктуры, препятствующей объединению «неграждан» в этнические анклав и их пространственной сегрегации (п. «п» ст. 28 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы), но значительно

¹² Указ Президента РФ от 15.10.2025 № 738 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2026–2030 годы» // СЗ РФ. 2025. № 42. Ст. 6143.

уменьшает роль религиозных организаций как активных участников гражданского общества в реализации миграционной политики.

Существующие направления взаимодействия органов публичной власти и религиозных сообществ продолжают оставаться элементом действенного механизма решения вопросов как местного, так и государственного значения. Геополитические вызовы и угрозы, возникающие перед современной Россией, определяют необходимость изменения как вектора направленности совместных усилий органов местного самоуправления и религиозных организаций, так и их нормативного правового регулирования в части конкретизации и унификации (однако не без учета региональной специфики, обусловленной многообразием этнических особенностей населения субъектов Российской Федерации) форм возможного «сотрудничества», в первую очередь направленного на реализацию миссии «социального служения» институт церкви обществу. Есть объективная необходимость применения к принципу светскости современного Российского государства категории гуманизма, для того чтобы он приобрел нравственно-правовой оттенок, при котором государство гарантирует реализацию полноценной правосубъектности религиозных организаций при взаимодействии с органами публичной власти всех уровней.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гавриленков А. Ф. Политика государственной власти Российской империи в отношении православной церкви, инославных конфессий и авраамических (нехристианских) вероисповеданий в 1721–1917 гг.; сущность, принципы, эволюция : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. — М., 2010. — 44 с.
2. Маковский А. А. Механизмы участия религиозных организаций в региональном политическом процессе России // Известия Иркутского государственного университета. Серия «Политология. Религиоведение». — 2024. — Т. 48. — С. 18–27.
3. Фоминская М. Д. Религиозные основания изменения законодательства (доктрина, практика, техника) // Юридическая техника. — 2023. — № 17. — С. 179–187.
4. Янушевич И. И. Формирование системы насаждения атеизма в СССР // Вестник Полоцкого государственного университета. Серия А, Гуманитарные науки. — 2022. — № 1. — С. 82–86.

REFERENCES

1. Gavrilentov AF. The policy of state power of the Russian Empire in relation to the Orthodox Church, non-Orthodox denominations and Abrahamic (non-Christian) faiths in 1721–1917; essence, principles, evolution. Author's Abstract. Dr. Sci. (History). Moscow; 2010. (Russ.).
2. Makovsky AA. Mechanisms of participation of religious organizations in the regional political process of Russia. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series: Political Science. Religious Studies*. 2024;48:18-27. (In Russ.).
3. Fominskaya MD. Religious grounds for changing legislation (doctrine, practice, technique). *Legal Technique*. 2023;17:179-187. (In Russ.).
4. Yanushevich II. Formation of the system of planting atheism in the USSR. *Herald of Polotsk State University. Series A. Humanity sciences*. 2022;1:82-86. (In Russ.).