

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИНОСТРАННЫМИ ВЕРОИСПОВЕДАНИЯМИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX В.

М.А. Булавина

Кафедра государственного и международного права
Институт государственного управления,
права и инновационных технологий
ул. Радио, 22, Москва, Россия, 105005

Статья посвящена исследованию исторических аспектов государственного управления в области иностранных исповеданий. На современном этапе для России вопрос взаимодействия государства и различных конфессий остается актуальным. Российская Федерация – светское государство, в связи с чем соблюдение «религиозного баланса» является особенно актуальным. Исторический опыт показывает, что данное взаимодействие, а тем более регулирование, является не простой задачей. В настоящей статье предпринята попытка проанализировать наиболее значимые аспекты государственного управления иностранными вероисповеданиями в Российской империи с целью дальнейшего применения исторического опыта в современном управленческом процессе.

Ключевые слова: вероисповедная политика; Департамент духовных дел иностранных исповеданий; государственное управление; религиозный вопрос.

Российская Федерация, являясь светским государством, стоит перед необходимостью выстраивать грамотную, взвешенную политику с различными вероисповеданиями. К настоящему моменту при Президенте РФ действует Совет по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте Российской Федерации. Являясь органом консультативным, скорее подготавливающим свои предложения для дальнейшей обработки и рассмотрения Президентом РФ, он призван также содействовать укреплению связей

между различными религиозными объединениями, способствовать терпимости, взаимоуважению между представителями различных конфессий и реализации права каждого гражданина на свободу совести и свободу вероисповедания.

В научной и публицистической литературе давно идет обсуждение вопроса о создании специального органа по делам религий в Российской Федерации. Вызвано это во многом недостаточностью консультативных прав Совета для более полной реализации возложенных на него функций. В связи с этим представляется необходимым обратиться к историческому опыту регулирования подобных вопросов.

Российская империя, являясь православным государством, начиная с XVIII в., активно регулировала вопросы взаимодействия с неправославными исповеданиями. Кроме того, государство всегда было заинтересовано «держать руку на пульсе» религиозных вопросов.

Начиная с Петра I, делами Русской православной церкви занимался обер-прокурор Святейшего Синода – «око государево и его главный стряпчий». Он мог активно вмешиваться в дела церкви. Другие религии подлежали ведению Юстиц-коллегии Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел.

XIX век отмечен началом большой министерской реформы (1802–1810 гг.). Однако она не оказала существенного влияния на управление иностранными исповеданиями в Российской империи. Несмотря на учреждение министерств в 1802 г., иностранные исповедания, т.е. христианские неправославные и нехристианские иноверные, находились в ведении нескольких учреждений – Юстиц-коллегии Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел, Римско-католической духовной коллегии. В компетенцию министерства внутренних дел входил контроль над «иноверцами» и поддержание «принципа полной терпимости, насколько такая терпимость может согласовываться с интересами государственного порядка» [2. С. 153]. Рассмотрение судебных дел в сфере иностранных исповеданий входило в компетенцию Правительствующего Сената.

Однако уже совсем скоро намечаются тенденции к централизации управления различными исповеданиями, и к концу министерской реформы образуется центральное государственное учреждение по управлению иностранными исповеданиями.

Таким образом, до 1810 г. управление конфессиональными вопросами происходило с помощью нескольких органов. Некоторые авторы [8. С. 14], отмечают, что характер решения религиозных дел в этот период во многом зависел от ведомственных интересов этих учреждений, что не давало государству проводить единую вероисповедную политику.

25 июля 1810 г. Манифестом «О разделении государственных дел на особые управления, с означением предметов каждому управлению принадлежащих» учреждается Главное управление духовных дел разных исповеданий [6. С. 686–719], в последующем (с 17.08.1810) переименованное в Глав-

ное управление духовных дел иностранных исповеданий (далее: ГУДДИИ). Вызвано данное решение было необходимостью единого управления духовными делами.

В соответствии с Манифестом ГУДДИИ стало центральным органом, занимающимся всеми иностранными исповеданиями. Кроме того, ему подчинялись Юстиц-коллегия Лифляндских, Эстляндских и Финляндских дел и Римско-католическая духовная коллегия.

В последующем Манифестом от 17 августа 1810 г. «Высочайше утвержденное разделение государственных дел по министерствам» компетенция ГУДДИИ была уточнена.

Указом от 17 августа 1810 г. был определен круг вопросов, переданных в ведение Главного управления духовных дел иностранных исповеданий: представление на Высочайшее рассмотрение предложений об определении епископов и других духовных чинов католического и униатского исповеданий; назначение начальников монашеских орденов, начальника главной семинарии, замещение вакантных мест в подведомственных учреждениях, в частности назначение светских лиц директорами католических консисторий и генерал-супер-интендантами; рассмотрение жалоб на действия епархиальных архиереев и духовных консисторий; назначение и проведение ревизий местных учреждений ведомства; надзор за духовными семинариями и монастырями; контроль за состоянием духовных имений и капиталов; рассмотрение вопросов о разрешении браков лицам протестантского вероисповедания при близких степенях родства; сбор послужных списков духовных лиц и членов консисторий; строительство и упразднение церквей; все дела, касавшиеся магометанства [4].

«Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. подтвердило компетенцию ГУДДИИ в сфере иностранных исповеданий, повторив положения Манифеста от 25 июля 1810 г.

Манифест от 25 июля 1810 г. разделял все государственные дела «в порядке исполнительном» на пять главных частей: 1) внешние сношения, которые находились в ведении министерства иностранных дел; 2) устройство внешней безопасности, которое поручалось военному и морскому министерствам; 3) государственная экономия, которой ведали министерства внутренних дел, просвещения, финансов, Государственный казначей, ревизия государственных счетов, Главное управление путей сообщения; 4) устройство суда гражданского и уголовного, которое поручалось министерству юстиции; 5) устройство внутренней безопасности, вошедшее в компетенцию министерства полиции [5. С. 190].

Провозглашалось создание новых центральных органов государственного управления: министерства полиции и Главного управления духовных дел разных исповеданий [7. С. 279].

24 октября 1817 г. образуется Министерство духовных дел и народного просвещения и ГУДДИИ переходит в его ведомство. ГУДДИИ вместе с обер-

прокурором Святейшего Синода теперь входят в Департамент духовных дел. По мысли устроителей министерства, главная его функция заключалась в пропаганде христианских ценностей.

К 20-м годам XIX в. возникает необходимость в реформировании созданного Министерства. В мае 1824 г. оно было ликвидировано и образован Департамент духовных дел иностранных исповеданий (далее: ДДДИИ), подчиненный с 1823 г. Министерству внутренних дел. Деятельность ДДДИИ регламентировалась Уставом духовных дел иностранных исповеданий. Структурных подразделений на местах Департамент не имел и проводил свою деятельность через территориальные административные органы. Интересным является факт того, что в ДДДИИ служили только православные чиновники, иноверцы же могли привлекаться лишь в качестве внештатных экспертов [3. С. 694].

В ведение Департамента входила разработка различных законодательных вопросов в области регулирования правового положения иноверцев, контроль сношения российских католиков с Ватиканом, назначение и увольнение членов и руководителей Римско-католической коллегии, протестантской консистории и мусульманских духовных правлений. Кроме того, ДДДИИ принадлежали широкие полномочия в территориальном устройстве иностранных исповеданий и их учебных заведений, постройке религиозных сооружений (храмов, молитвенных домов, богоугодных заведений), а также в решении вопросов землевладения иностранцами. Важной функцией являлся надзор за доходами и расходами иноверческих организаций, цензурой.

Также ДДДИИ взял на себя вопросы семейных отношений (дела о метрикации, признании смешанных браков и разводов), устанавливал праздничные дни для «иноверцев», награждал духовных лиц знаками отличия. Важной функцией стало ведение статистики.

К 1917 г. в его составе находилось 7 отделений: 1-е ведало делами католиков (дела униатов с 1 января 1837 г. были поручены обер-прокурору Святейшего Синода), 2-е – протестантов, 3-е – сектантов, отпавших от инославных исповеданий (баптистов, меннонитов, мормонов и др.), 4-е – старообрядцев (с 1909 г.), 5-е – мусульман, буддистов, иудеев (евреев и караимов) и язычников, 6-е – армяно-григориан, армяно-католиков и русских католиков, 7-е вело секретные дела. В структуру ДДДИИ были также включены канцелярия, хозяйственный отдел, библиотека и архив. От департамента зависели Римско-католическая коллегия, Греко-униатская коллегия (до 1837 г.), Генеральная евангелическо-лютеранская консистория, Оренбургское, Таврическое и два Закавказских духовных правления мусульман, Комиссия о вакуфах (в Симферополе) и другие руководящие органы и духовные лица различных конфессий и религий [4].

Таким образом, в практике управления иностранными исповеданиями установилось своеобразное «двоевластие», что скорее соответствовало восточ-

ной практике (как в Османской империи), чем практике европейских стран [9. С. 29–30].

При этом можно сказать, что ДДДИИ являлся особым специализированным органом, который на протяжении многих лет обеспечивал реализацию государственной вероисповедной политики в Российской империи на началах веротерпимости, основываясь на положениях Уставов духовных дел иностранных исповеданий.

К началу XX в. на фоне социально-политических потрясений начался и кризис религиозных отношений. Государство попыталось провести вероисповедную реформу в период 1905–1911 гг., но она не дошла до логического конца. Некоторые исследователи отмечают, что «меры, предпринятые правительством в рамках вероисповедной реформы, в сущности лишь завершили строительство традиционной системы веротерпимости, добавив к ней, с точки зрения действовавшего законодательства, недостающие элементы религиозной свободы. Укоренившаяся за несколько веков система “ранжирования” вероисповеданий не позволила себя реформировать» [1. С. 23–24].

После провозглашения религиозной свободы ДДДИИ теряет свои мощные рычаги воздействия на «иностранное» духовенство. Однако департамент просуществовал вплоть до августа 1917 г., когда ему на смену пришло Министерство исповеданий.

Необходимо отметить, что сложившаяся система управления в XIX в. вполне соответствовала существовавшей исторической обстановке. В современной России невозможно полностью скопировать опыт XIX в. в связи с изменившейся политической ситуацией. Но главное, на что необходимо обратить внимание – это необходимость особого регулирования религиозных отношений в нашем многоконфессиональном государстве.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Лукьянов С.А. Принцип веротерпимости во внутренней политике дореволюционной России и роль Министерства внутренних дел в обеспечении государственно-правовых основ его осуществления: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 – Москва, 2009.
- [2] Министерство внутренних дел. Исторический очерк. – 1802–1902. – СПб., 1901.
- [3] Нойтатц Д. Департамент духовных дел иностранных исповеданий // Немцы России: энциклопедия / Ред. В. Кареев и др. – Т. I. – М., 1999.
- [4] Православная энциклопедия. – URL: <http://www.pravenc.ru/text/171721.html>.
- [5] Приходько М.А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 187–197.
- [6] ПСЗ. – Т. 1. – № 24307. – С. 278–280; № 24326. – С. 322–328; № 24686.
- [7] ПСЗ-1. – Т. 31. – № 24307. – С. 279. § 3–4.
- [8] Романовская Л.Р. Иноверцы в Российской империи (историко-правовое исследование). – Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н.-Новгород, 2006.
- [9] Сафонов А.А. Свобода совести и модернизация вероисповедного законодательства Российской империи в начале XX века. – Тамбов, 2007.

REFERENCES

- [1] *Luk'janov S.A.* Princip veroterpimosti vo vnutrennej politike dorevoljucionnoj Rossii i rol' Ministerstva vnutrennih del v obespechenii gosudarstvenno-pravovyh osnov ego osushhestvlenija: dis. ... doktora jurid. nauk: 12.00.01. – Moskva, 2009.
- [2] Ministerstvo vnutrennih del. Istoricheskij ocherk. – 1802–1902. – SPb., 1901.
- [3] *Nojtatc D.* Departament duhovnyh del inostrannyh ispovedanij // Nemcy Rossii: jenciklopedija / Red. V. Kareev i dr. – T. I. – M., 1999.
- [4] Pravoslavnaja jenciklopedija. – URL: <http://www.pravenc.ru/text/171721.html>.
- [5] *Prihod'ko M.A.* Reforma central'nyh uchrezhdenij gosudarstvennogo upravljenija i sozdanie ministerskoj sistemy upravljenija v Rossii v pervoj treti XIX veka // Pravovedenie. – 2000. – № 5. – S. 187–197.
- [6] PSZ. – T. 1. – № 24307. – S. 278–280; № 24326. – S. 322–328; № 24686.
- [7] PSZ-1. – T. 31. – № 24307. – S. 279. § 3–4.
- [8] *Romanovskaja L.R.* Inovercy v Rossijskoj imperii (istoriko-pravovoe issledovanie). – Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – N.-Novgorod, 2006.
- [9] *Safonov A.A.* Svoboda sovesti i modernizacija veroispovednogo zakonodatel'stva Rossijskoj imperii v nachale XX veka. – Tambov, 2007.

STATE HETERODOX MANAGEMENT IN THE RUSSIAN EMPIRE IN XIX CENTURY

Maria A. Bulavina

Department of Public and International Law
Institute of Public Administration, Law and innovative technologies
Radio st., 22, Moscow, Russia, 105005

The article investigates the historical aspects of governance in the field of non-Orthodox confessions. At the present stage for Russia and cooperation between the state and various faiths remains relevant. Russian Federation – a secular state, in connection with which the observance of "balance" is particularly relevant. Historical experience shows that this interaction, and the more regulation, is not a simple task. In this paper we attempt to analyze the most important aspects of public administration heterodox religions in order to further the use of historical experience in modern management process.

Key words: religious policy; Department of Religious Affairs of Foreign Confessions; governance; religious question.