

УДК 342.731:37.014

DOI: 10.18384/2310-6794-2015-4-25-42

Романова Е.Г.*Московский государственный областной университет*

**РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ГОСУДАРСТВА И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ
ОБРАЗОВАНИЯ: ОТ ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«ОБ ОБРАЗОВАНИИ» ОТ 10.07.1992 Г. К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
«ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» ОТ 29.12.2012 Г.***

Аннотация. Главные объекты исследования данной статьи – Федеральные законы в сфере образования и в сфере свободы совести и религиозных объединений за последние 25 лет. Цель работы состоит в том, чтобы представить наиболее полную картину состояния системы образования, состоящую из различных решений вопросов обеспечения гарантий прав человека на свободу совести и вероисповедания. Автор описывает развитие общей модели религиозного (культурологического) образования в государственных школах и представляет также сжатый анализ текущих проблем религиозного образования в негосударственном секторе. Основная проблема статьи – поиск ответа на вопрос, каким образом государство регулирует вопросы мировоззренческого определения молодежи в государственных школах и предложенные в настоящее время пути решения данных проблем, которые гарантируют права человека в части свободы совести и вероисповедания. *Ключевые слова:* образование, нормы права, образовательное законодательство, религия, религиозные организации, многоконфессиональное государство, образовательные программы.

Ye. Romanova*Moscow State Regional University*

**THE DEVELOPMENT OF FEDERAL LEGISLATION AND STANDARD LEGAL
REGULATION OF STATE – RELIGIOUS ORGANIZATIONS INTERACTION
IN EDUCATION: FROM THE RUSSIAN FEDERATION LAW «ON EDUCATION»
FROM 10.07.1992 TO THE FEDERAL LAW «ON EDUCATION
IN THE RUSSIAN FEDERATION» FROM 29.12.2012**

Abstract. The main objects of study in this article are the Federal Laws on the Freedom of Conscience and Religious Associations and On Education in the last 25 years. The aim is to

© Романова Е.Г., 2015.

* Статья была представлена в качестве доклада в разделе «Образование» научно-практической конференции «25 лет по пути свободы совести», организованной Комиссией по совершенствованию законодательства и правоприменительной практике Совета по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ и Российской ассоциацией защиты религиозной свободы (РАРС) 26.05.2015.

obtain a complete picture of the Russian education system concerning guarantees of human rights to freedom of conscience and religion. The author describes the general model of religious education in public schools and presents a concise analysis of current problems of religious education in private schools. The main problem of the article is how the state regulates the religious identification of the youth in public schools and what measures guarantee human rights to freedom of conscience and religion.

Key words: education, legal rules, educational legislation, religion, religious organizations, polyconfessional state, educational programmes.

Международные правовые нормы устанавливают, что «государство при осуществлении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать, чтобы такие образование и обучение соответствовали их собственным религиозным и философским убеждениям» (ст. 2 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1952 г.); ст. 5 указанной Конвенции ООН)).

После распада СССР нормы и принципы международного права получили воплощение в нормах российского законодательства. В конце 80-х гг. и в 90-е гг. XX в. велась масштабная работа по реформированию законодательства, регулирующего права и свободы человека и гражданина, в том числе в области гарантий и прав в сфере образования.

Всё это происходило в условиях, когда в стране стремительно увеличивалось число граждан, определяющих себя в качестве верующих людей, в центре и на местах фиксировался взрывообразный рост количества регистрируемых религиозных организаций и формируемых гражданами различных объединений, преследующих целью удовлетворение мировоззренческих поисков, отличных от атеистической идеологии, господствующей в

образовании и воспитании предшествующего периода развития страны.

В итоге становилось очевидным, что ранее искусственно купированная государством роль религии в обществе, базирующаяся на основополагающих для данной сферы мировоззренческой, аксиологической, коммуникативной, регулятивной и даже психолого-терапевтической функциях, определяется в качестве одной из важнейших системообразующих составляющих социальных отношений в демократическом государстве, которым и провозгласит себя Российская Федерация, закрепив это положение в Конституции, принятой всенародным голосованием в 1993 г.

Одним из первых нормативных актов постсоветского периода, заложившим основы правовых гарантий, закреплённых позднее Конституцией РФ, и обеспечившим в рамках сферы своего регулирования механизм реализации права на свободу совести и вероисповедания, стал Закон РСФСР от 25 октября 1990 г. № 267-1 «О свободе вероисповеданий» [2].

В качестве одной из основополагающих гарантий «свободы вероисповедания»¹ статьёй 5 Закона

¹ В статье 3 Закона РСФСР провозглашалась «свобода вероисповедания», однако трактовка данного понятия фактически соотносилась с раскрытием содержания понятия «свобода совести». В Законе РСФСР ошибочно смешивали два разных понятия.

РСФСР определялся «светский характер системы государственного образования». В развитие данного положения статьёй 9 было определено, что государственная система образования и воспитания носит светский характер и не преследует цели формирования того или иного отношения к религии. Кроме того, устанавливалось, что государство уважает свободу ребёнка и его родителей или законных опекунов обеспечивать религиозное и нравственное воспитание ребёнка в соответствии с убеждениями по их выбору.

В указанной статье также разграничивались две формы получения знаний о религии, обеспечивающие соответствующее убеждениям религиозное и нравственное воспитание: 1) преподавание вероучений или религиозное воспитание, которое могло осуществляться в негосударственных учебных и воспитательных заведениях, частным образом на дому или при религиозном объединении, а также факультативно по желанию граждан представителями религиозных объединений с зарегистрированным уставом в любых дошкольных и учебных заведениях и организациях; 2) преподавание религиозно-познавательных, религиозных и религиозно-философских дисциплин, которое могло входить в учебную программу государственных учебных заведений при условии, что оно не сопровождалось совершением религиозных обрядов и имело информационный характер.

Почти сразу после вступления в силу Закона за неточность формулировки критике подверглась вторая часть данной правовой новеллы, сводящая культурологические и религиозные дисциплины, пред-

ставляющие собой научную отрасль гуманитарного (философского и исторического) знания к некоему «разрешительному знаменателю».

Кроме того, такое выделение религиозных дисциплин, поставленных в один ряд с религиозным воспитанием, совершенно не импонировало конфессионально-ориентированным кругам общества, упрекающим такие дисциплины в «атеистической сущности». Поэтому многие не скрывали своего раздражения данной формулировкой Закона.

Спустя некоторое время выявилась ещё одна «сторона медали» столь расплывчатой формулировки, которая позволяла приходиться в образовательные учреждения любым желающим, чья проповедь не сопровождалась молитвами и богослужениями. Преподавание знаний о религии без приобщения к культовой практике открыло дорогу в образовательные учреждения как рядовым миссионерам и непосредственным служителям культа, так и экстремистам и мошенникам.

Два года спустя начал действовать Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [3], который в первой своей редакции лишь дважды касался вопросов регулирования интересующей нас сферы.

Так, в статье 1 устанавливалось, что в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, органах управления образованием создание и деятельность организационных структур политических партий, общественно-политических и религиозных движений и организаций не допускается. Статья 2 в числе принципов, на которых строится государственная политика в области образования, опреде-

ляла «светский характер образования в государственных, муниципальных образовательных учреждениях».

Безусловно, данные статьи Закона лишь определяли общие рамки взаимоотношений, не фиксируя какую-либо их специфику, но и не отрицая возможность сотрудничества государственных и муниципальных образовательных учреждений с религиозными организациями.

Тем не менее, самым дискуссионным и сложным вопросом в таких отношениях на протяжении более двух десятков лет и поныне был и остаётся вопрос о введении в образовательные программы государственной школы обязательного предмета, направленного на изучение религии. Причём, на первом этапе этих разногласий под общий прессинг взаимного непонимания попадали не только предметы, ставящие целью знакомство с конкретной религией и её вероучением, но также и любые вариации гуманитарных научных дисциплин, знакомящих с религиозным наследием, но имеющих весьма ограниченный контингент подготовленных специалистов.

В целях разъяснения позиции государственной школы в отношении к религии и соответствующих норм, регламентируемых обоими законами РФ «Об образовании» и «О свободе вероисповедания», Министерство образования РФ, декларируя общую озабоченность «в сфере духовного развития личности», направило в субъекты РФ письмо от 19.03.1993 г. № 47/20-11п «О светском характере образования в государственных образовательных учреждениях Российской Федерации», которое, кроме прочего, также отменяло ранние нормативные письма Ми-

нистерства просвещения РСФСР об усилении атеистического воспитания¹.

Однако отсутствие чёткого определения принципа светскости и довлеющее постсоветское понимание обществом другого конституционного принципа, декларирующего отделение религиозных объединений от государства и их равенство перед законом (статья 14 Конституции РФ), на практике в первой половине 90-х гг. XX в. приводили к тому, что предложения религиозных организаций, а также общественников, педагогов-активистов и даже разработчики специалистов религиоведов всячески тормозились или вовсе не допускались в государственные и муниципальные учреждения образования под предлогом реализации указанных принципов. Например, это нашло отражение в воспоминаниях функционера одного из региональных министерств: «В 90-е годы к нам<...> обращались представители разных конфессий с просьбой пустить их в школы, но мы всегда жёстко отказывали, мотивируя, что у нас в стране светское образование. Так что со временем вопрос отпал сам собой, к нам и обращаться перестали» [4].

¹ Были отменены письма Министерства просвещения РСФСР: от 24.08.71 г. №389 «Об усилении атеистического воспитания учащихся общеобразовательных школ и студентов педагогических учебных заведений»; от 09.08.74 г. №357-М «Об усилении научно-атеистического воспитания учащихся общеобразовательных школ и студентов педагогических учебных заведений»; от 09.08.74 г. №357-М «Об усилении научно-атеистического воспитания учащихся средней общеобразовательной школы»; от 15.04.84 г. № 4-14/130/33-24/14-446/16 «О рекомендациях по дальнейшему улучшению атеистической пропаганды среди учащихся в свете решений июньского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС»; от 14.01.85 г. №15-М «Об атеистическом воспитании детей в дошкольных учреждениях».

Однако такая одиозная позиция не могла быть повсеместной и неизменной, и, тем более, никак не препятствовала разработке и развитию различных образовательных курсов и программ, применяемых изначально в негосударственном образовательном секторе, а затем и в рамках наполнения факультативной (элективной) составляющей учебного процесса, расширяющей границы формата классно-урочного расписания в различных образовательных учреждениях. Огромные возможности в этом направлении представляла система дополнительного образования детей через реализацию авторских образовательных программ в области культуры, этики, патриотического и нравственного воспитания. Во многих регионах России во второй половине 90-х гг. активно создавались и функционировали подобные центры дополнительного образования.

В тот же период, в 1992–1997 гг., была проведена объёмная работа по обновлению нормативно-правового обеспечения гуманитарного, в том числе религиоведческого, образования. В 1993 г. Классификатором направлений и специальностей высшего профессионального образования были введены направления «Теология» и «Религиоведение» (уровни бакалавра и магистра). Первый стандарт бакалавриата по религиоведению и теологии утверждается в декабре того же 1993 г. Проходит ещё немного времени – и утверждаются стандарты магистратуры (1996 г.) и специалитет по религиоведению (1997 г.)¹. Религиоведческая тематика

введена также в специальные для всех курсов дисциплины гуманитарного цикла – философию, культурологию и т.д.

Кроме того, Приказом № 47 от 15.02.96 г. Министерство образования РФ в целях формирования объективных представлений о религиях и совершенствования преподавания в школах и учреждениях внешкольного дополнительного образования истории религии и других религиоведческих дисциплин определило необходимость более широкого привлечения специалистов – учителей и педагогов дополнительного образования, имеющих специальную профессиональную подготовку.

Но уже через год, в 1997 г., Министерство общего и профессионального образования РФ, ссылаясь на данный приказ, а также на более раннее инструктивное письмо Министерства образования РФ (1993 г.), настоятельно потребовало в письме от 15.05.97. № 230/ 35-15 неукоснительного соблюдения принципа «светского характера содержания образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях», а также затребовало у субъектов РФ представить «информацию о соблюдении законодательства в процессе освоения религиоведческих дисциплин», под общее определение которых, следуя трактовке данного письма, подпадали любые вариации преподавания знаний о религии или изучения религии (вероучения) как таковой, которые, согласно тону письма, не приветствовались в совокупности, в связи с недостаточным обеспечением «принципов светскости» в том виде, какими их трактовали в Министерстве.

¹ Специальность 031901 «Теология» реализуется в системе высшего профессионального образования с 2002 года порядка 10 лет – на основе поликонфессиональной структуры ГОС, и затем – ФГОС.

И всё же, со временем начинает учитываться ранее малоизвестный зарубежный опыт, демонстрирующий признание в системе образования разных стран значимости изучения религии (вероучения) либо культурно-исторических основ религии в деле воспитания в духе гражданских, этнических, нравственных, эстетических и семейных традиций. В условиях широкой информированности о зарубежном опыте конституционные принципы светскости и отделения религиозных объединений от государства постепенно переосмысляются российским обществом и по-иному раскрываются на практике, трансформируясь в рамках целенаправленно реформируемого и совершенствуемого законодательства и нормативного регулирования. Российская система образования постепенно переходит от модели дискредитации и вытеснения религии к модели взаимного диалога в вопросах организации воспитательного и познавательного пространства образовательного учреждения в качестве своеобразной формы жизнедеятельности, которая выводит обучающихся в мир культуры, расширяет возможности личностного и нравственного саморазвития, мировоззренческого самоопределения.

В образовательной сфере этот вопрос разрешается разведением понятий процесса обучения (знакомства) школьников с религиозным наследием народов России и мира в рамках культурологического, религиозно-познавательного, религиозно-познавательного, религиозно-познавательного, формирующего в итоге соответствующее содержание школьной урочной предметики, с одной стороны, и про-

цесса обучения детей собственно религии (вероучению) – с другой.

Работа в части организации знакомства школьников с религиозным наследием народов России и мира, проведённая педагогами-активистами, научными, общественными и религиозными организациями, становится востребованной в рамках содержания наполнения компонентой структуры Государственного образовательного стандарта (далее – ГОС), регламентированной статьёй 7 Закона «Об образовании».

В итоге со второй половины 1990-х гг. во многих субъектах РФ постепенно утверждаются собственные региональные концепции и программы наполнения регионального (регионально-национального) компонента ГОС или положения об обеспечении деятельности особого типа школ, реализующих программы с этнокультурной спецификой. И во многих документах такого рода в качестве обязательных задач образования определяется необходимость введения предмета или предметов (по годам и уровням образования), знакомящих школьников с религиозной культурой.

Но процессу изучения истории и культуры религий мешал недостаток добросовестно разработанных учебных пособий, их полное отсутствие главным образом в школьных библиотеках, что определяло невозможность для обучающихся изучать данный предмет самостоятельно в рамках подготовки к отдельным темам по учебным предметам «история», «литература», «обществознание», «мировая художественная культура», «окружающий мир», «изобразительное искусство» или в рамках факультативных

(элективных) занятий, а для администрации школы – сделать такой предмет обязательной дисциплиной.

В то же время авторы разрабатываемых в регионах образовательных программ по истории и культуре религий декларировали в своих трудах весьма претензионные цели и задачи, претендуя в своих разработках на то, что такие знания, получаемые учащимися в школе, имеют не просто познавательное, но и социокультурное значение. Такое знакомство по своей содержательной сути должно переводить разговор о религии в русло, определяющее возможным взаимопонимание между людьми разных убеждений. В идеале именно в этом заключается воспитательная функция знаний о религии в образовании, их роль посредника в межкультурных контактах и социализации ребёнка как одной из важнейших функций системы образования.

Конечно, такие высокие цели и сложные задачи было по силам решить лишь немногим педагогам-эрудитам или коллективам специалистов учёных и педагогов, ориентированных на воспитание и развитие качеств личности, отвечающих задачам построения гражданского общества на основе толерантности, диалога культур и уважения многонационального, поликультурного и поликонфессионального состава российского общества. Поэтому результаты такой работы очень часто подвергались и подвергаются до настоящего времени фундаментальной и справедливой критике, которая не должна и может сводиться к бытующим в некоторых профессиональных кругах характеристикам об «агрессивных нападениях атеистов» или к «чиновничьему произволу».

Что касается процесса обучения детей собственно религии (вероучению), термин «религиозное образование» впервые появляется в новом Федеральном законе от 19.09.1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹, который пришёл на смену Закону РСФСР «О свободе вероисповеданий» 1990 г.

Более того, данное понятие было вынесено в заголовок статьи 5 Федерального Закона, а содержание статьи охватывает право религиозных организаций создавать собственные образовательные учреждения и, помимо этого, обучать вероучению школьников, обучающихся в государственных и муниципальных учреждениях, непосредственно на месте, в собственной школе, но вне рамок образовательной программы по просьбе родителей и по согласованию с соответствующим органом местного самоуправления.

Безусловно, положения данной статьи Закона «О свободе совести», не относящегося к сфере образовательного законодательства в РФ, требовали дополнительной трансляции и разъяснений для руководителей сферы образования всех уровней и педагогической общественности на местах. Тем более, что в какой-то момент в сфере регулирования вопросов взаимодействия религиозных организаций и государства складывается парадоксальная ситуация, когда единственными документами, регулирующими данную сферу, становятся письма Министерства образования РФ прежних лет, трактующие нормы прекратившего действие законодательства.

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

Новое письмо появляется спустя два года, когда указанное Министерство направляет в субъекты РФ и подведомственные учреждения информационное письмо от 04.06.99 № 19-53-28Ин/14-04 «О предоставлении религиозным организациям возможности обучать детей религии вне рамок образовательных программ в помещениях государственных и муниципальных образовательных учреждений».

Но, несмотря на появление немногим позднее аналогичного письма от 09.12.99. №5925, подписанного Патриархом Алексием II и адресованного в епархии РПЦ, содержащего рекомендации по организации обучения православия учащихся государственных и муниципальных образовательных учреждений, данные письма не возымели на местах должного эффекта, не говоря уже о том, что другие централизованные религиозные организации (далее – ЦРО) никак не участвовали в данном «информационном ликбезе», не имея на своём уровне достаточной информации об этой работе.

Такой результат был связан с вполне объективными причинами. Для запуска процесса обучения религии требовалось слаженное действие сразу нескольких сторон: родительской общественности, религиозных организаций и администраций школ. Последние в данном случае могли лишь занять выжидательную позицию, для деятельности религиозных организаций требовалась инициатива родителей школьников (и только в тех случаях, когда дети желающих получить такое обучение по месту жительства проживали бы компактно и относились к одной школе). На практике же

дети, посещающие воскресные школы и, следовательно, получающие религиозное образование в согласии с желанием семьи, обучались в общеобразовательных школах, расположенных в разных местах, что сводило новую инициативу к минимуму востребованности.

Спустя четыре года Министерство образования РФ предприняло вторую попытку и утвердило приказ от 1 июля 2003 г. № 2833 «О предоставлении государственными и муниципальными учреждениями религиозным организациям возможности обучать детей религии вне рамок образовательных программ» (зарегистрирован в Минюсте России 5 августа 2003 г. № 4955). Данный нормативный акт получил большой резонанс и был отмечен как важный многими ЦРО. В совокупности с подробными инструкциями 1999 г. по организации обучения детей религии в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, в которых помимо собственно законодательной фабулы давались разъяснения по поводу организации подготовительного процесса для такого обучения (как правильно оформлять просьбу родителей (законных представителей) обучающихся, кто из религиозных организаций имеет право на такое обучение, каким образом данное право должно быть оформлено в представленных документах (свидетельство о регистрации юр. лица и необходимая запись об образовательных функциях в уставе), как должна маркироваться учебная и методическая литература, какие органы школы должны принимать участие в решении об организации процесса

обучения детей религии и пр.). Всё это в совокупности было направлено на решение задач необходимого «содействия государства религиозным объединениям в реализации ими общественно значимых культурно-просветительских программ и мероприятий», как говорилось в тексте приказа.

При этом, даже спустя некоторое время данное российским и международным законодательством право, получившее развитие в этом приказе Минобрнауки России, использовалось религиозными организациями крайне редко. Так, по итогам мониторинговых исследований, проведённых в 2004 / 2005 учебном году, для религиозного обучения помещения государственных и муниципальных образовательных учреждений использовались в 11 субъектах РФ (как правило, в одной-двух школах региона)¹. Спустя 4 года, в 2008 / 2009 учебном году, заключение подобных договоров на местном уровне, инициированное самими школами (родительскими коллективами), было зафиксировано в единичных случаях. Подавляющее большинство отчётов субъектов РФ по реализации данного права было связано с закреплением этой нормы в договорных документах о взаимодействии с религиозными организациями на региональном уровне, на основании которых помещения предоставлялись всего в 90 школах страны (из них 39 – в Центральном федеральном округе

¹ Об обучении истории и культуре религии в РФ. Отчёт на основе данных, поступивших в Минобрнауки России за 2004 / 2005 учебный год // Отчёт ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет» по исполнению НИР Минобрнауки России, ГК от 17.05.2006 г.

и 46 – в Приволжском федеральном округе)².

Другой новеллой Закона «О свободе совести» стало содержание статьи 19, регулирующее образовательную деятельность учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений). Религиозные организации получили исключительное право создавать такие учреждения для подготовки служителей и религиозного персонала. При этом такие учреждения подлежали регистрации в качестве религиозных, а не образовательных организаций. Но в то же время Законом устанавливалась необходимость получения такими духовными учреждениями государственной лицензии на право осуществления образовательной деятельности.

Таким образом, учреждения профессионального религиозного образования с учётом всех принципиальных отличий от других негосударственных образовательных учреждений становились (на основе получаемых государственных лицензий на право осуществления образовательной деятельности) составной частью системы образования Российской Федерации.

В то же время такие духовные учреждения не являлись «образовательными учреждениями» в том смысле, как это понималось в Законе «Об образовании», поскольку узкопрофессиональная образовательная деятельность (по своему характеру не соответствующая светским стандартам) по подготовке служителей и религиозного персонала имеет для каждой религиозной организации свою

² Рабочий архив Департамента государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере образования Минобрнауки России. 2009 г.

исключительную специфику, оформляемую в собственную образовательную программу, контролируемую и регулируемую внутри религиозной организации, безотносительно вхождения в некое общее поле образовательного пространства страны.

Дополнительная специфика функционирования таких учреждений заключалась в том, что при определении их образовательного статуса законодательством РФ не предусматривалась возможность наделения указанных учреждений правом реализовать образовательные программы на основе государственных образовательных стандартов и, соответственно, выдавать выпускникам, успешно закончившим обучение, дипломы государственного образца по «светским специальностям».

Включение данной категории учреждений в сферу аккредитуемых (т.е. распространение на такие религиозные организации другой важной части федерального образовательного законодательства) произошло с принятием Федерального закона № 14-ФЗ от 28.02.2008 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части лицензирования и аккредитации учреждений профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждений)» [12].

Данный закон также вызвал волну непонимания общественности, посчитавшей его нарушением конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства (статья 14 Конституции РФ). В данном случае многие эксперты, опираясь на формулировку статьи 33 Закона «Об образовании» (в которой было установлено, что свидетельство о государ-

ственной аккредитации образовательного учреждения подтверждает его государственный статус), сочли, что таким образом, через аккредитацию религиозные организации становятся государственными учреждениями.

Однако Законом от 28.02.2008 г. особо предусматривалось, что в том случае, если учреждение религиозного профессионального образования пройдет государственную аккредитацию по программам, по которым установлены ГОС профессионального образования, ему не будет устанавливаться государственный статус (т.е. на практике – тип и вид образовательного учреждения в свидетельстве указаны не будут), поскольку государственные требования к структуре и условиям реализации образовательных программ в случае получения соответствующей лицензии будут предъявляться только к тем программам, по которым установлены государственные стандарты, а не ко своей деятельности учреждений профессионального религиозного образования.

Также нововведением были озадачены ЦРО, которые никогда ранее не имели возможности реализовывать образовательные программы на основе ГОС, и в результате не могли при лицензировании образовательной деятельности по программам на основе таких стандартов подтвердить должную (научную) квалификацию своих педагогов, имеющих богословские учёные степени и звания.

Подробные разъяснения по реализации положений данного Федерального закона были даны представителям всех ЦРО, а также ряду представителей других организаций, заинтересованных в данных вопросах, в апреле

2008 г. на специальном совещании в Минобрнауки России. А для разрешения возникших в ходе последующей реализации норм закона проблем в части наиболее болезненных вопросов о подтверждении образовательного ценза преподавательского состава духовных образовательных учреждений, Рособрнадзором был утверждён временный Приказ от 13.02.2009 г. № 304 (до соответствующего урегулирования вопроса Правительством РФ), предусматривающий возможность отнесения кандидатов и докторов богословия к лицам с учёными степенями и учёными званиями.

В результате грамотных и быстрых действий Министерства по разъяснению специфики нововведений в образовательном пространстве удалось избежать длительной и болезненной рефлексии общества в вопросе развития отношений государства и религиозных объединений, как это случилось несколькими годами ранее, когда впервые на всех уровнях заговорили о клерикализации системы образования в связи с письмом Министра образования РФ Филиппова В.М. в субъекты РФ от 22.10.2002 г. № 14-52-87ин/16, сопроводившего материалы, предназначенные «для оказания методической помощи работникам органов управления образованием, руководителям образовательных учреждений, методических центров, разработчикам учебно-методического обеспечения учебных курсов православной культуры, преподаваемых в рамках регионального (национально-регионального) компонента образования и компонента образовательного учреждения».

Православные деятели восприняли письмо Министра В.М. Филиппо-

ва как начало нового этапа взаимодействия церкви и государства в области образования. Однако другие ЦРО отнеслись к данному факту весьма настороженно, особенно когда дискуссия захлестнула СМИ и перешла на уровень обсуждения региональными парламентариями, как это было в Республике Татарстан.

Депутаты Госсовета Татарстана в ноябре 2002 г. приняли обращение к руководству страны, в котором Парламент Татарстана не исключал возможности, что «преподавание этого предмета [Православной культуры] в качестве одной из основных учебных дисциплин в многоконфессиональном и многонациональном государстве может привести к дестабилизации в нашем обществе, обострению и без того непростой ситуации в межнациональных отношениях» [9].

Видя такую бурную реакцию, Генеральный секретарь Конференции католических епископов России священник Игорь Ковалевский в ходе дискуссии, специально организованной на радио «Эхо Москвы», также отметил, что Россия является многонациональной и многоконфессиональной страной, в связи с чем «преподавание основ православной или любой иной конфессиональной культуры может привести к некоему обострению в нашем обществе» [6].

Более всего критике подвергся учебник А.В. Бородиной «Основы православной культуры» и другие её разработки, предложенные в упомянутых материалах, прилагавшихся к письму Министерства образования РФ от 22.10.2002 г., в качестве основы для разработки примерного содержания образования по учебному пред-

мету «Православная культура». При этом Министерство не учло, что по итогам перекрёстных экспертиз учебника данного автора ещё с июня 2002 г. разгорелись взаимные обвинения его сторонников [1] и противников [5], переместившиеся в суд со встречными обвинениями в разжигании розни, длившиеся почти год.

В связи с общественным резонансом, последовавшим после направления письма в субъекты РФ, Министерство образования РФ в декабре 2002 г. выпустило официальный пресс-релиз с разъяснениями по вопросу преподавания курса «Основы православной культуры» на факультативной основе, а также направило в регионы письмо от 13.02.2003 г. № 01-51-013ин с дополнительными разъяснениями к ранее (2002 г.) направленной информации, многократно подчёркивающими, что октябрьское письмо Министерства не является ни инструктивным, ни рекомендательным и курс «Основ православной культуры» не рассматривается Министерством в качестве обязательного.

Спустя ещё некоторое время Минобразования России издаёт приказ от 09.06.2003 № 2470 «О создании рабочей группы по доработке примерной программы *факультативного* курса «Православная культура» для общеобразовательных учреждений», объясняя это необходимостью повышения качества программно-методического обеспечения по данной проблематике, а также в связи с растущим интересом общества к религии как важнейшему культурологическому феномену.

Однако проблемы, поднятые в ходе развернувшихся дискуссий о рамках участия и критериях равноправного

взаимодействия с государством разных религиозных организаций в сфере регулирования процессов гуманитарного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, не были до конца исчерпаны ни тогда, ни долгое время после этого, как, наверное, и сейчас. Данное положение дел в тот период определило появление осенью 2006 г. просьбы Уполномоченного по правам человека в РФ Лукина В.П., адресованной уже другому Министру – Фурсенко А.А., об отзыве письма от 22.10.2002 г. № 14-52-87ин/16, столь будоражившего общественность¹.

На фоне этих перипетий происходит радикальное изменение основ законодательства в рассматриваемой сфере. В соответствии с Комплексом мероприятий по реализации приоритетных направлений развития системы образования РФ Минобрнауки России был разработан и представлен на обсуждение общественности проект федерального закона, которым предлагалось изменить понятие, структуру и порядок принятия ГОС.

Министерство объясняло, что суть данной реформы назрела давно. Компонентная структура ГОС, в первоначальной редакции состоящая из 2-х уровней – федерального и регионального (регионально-национального), позже дополненная «компонентом образовательного учреждения» (2000 г.), была весьма тяжеловесна и сложна, особенно для системы общего образования. В результате к началу 2000-х гг. только 13 из 88 субъектов РФ

¹ Просьба не могла быть выполнена ввиду того, что указанное письмо являлось сопроводительным и не подлежало процедуре отзыва или отмены.

приняли собственный региональный компонент в отношении общего образования, и только в части одной из составляющих стандарта – минимума содержания образования.

К тому же, компонентное деление не в полной мере отвечало требованиям пункта 5 статьи 43 Конституции РФ (принятой позднее, чем Закон «Об образовании», что обусловило данное расхождение), которая предусматривает установление Российской Федерацией только федерального государственного образовательного стандарта (далее – ФГОС).

В результате обсуждения и ожесточённых споров, несмотря на большое количество противников данного проекта, в том числе среди ЦРО, привыкших к тому, что во многих субъектах РФ практика преподавания учебных предметов культурологического характера, знакомящих обучающихся с историей и культурой религий, давно сложилась в рамках действия компонентной структуры ГОС, всё же было принято предложение Министерства о преобразовании ГОС во ФГОС в результате введения в действие Федерального закона от 01.12.2007 г. № 309-ФЗ [11].

Кроме реформы структуры образовательного стандарта этот закон привнёс изменения, которые впервые в качестве одной из основных задач содержания образования в РФ определили формирование духовно-нравственной личности (статья 14, п. 2.). Помимо этого, выделенные в Законе важнейшие приоритеты содержания образования, продолжали определять критерии интеграции личности в национальную и мировую культуру; формирование человека и граждани-

на, интегрированного в современное ему общество.

После вступления в силу указанных «революционных» для образовательного законодательства изменений начинается разворачиваться масштабная работа по созданию ФГОС, отвечающих закреплённым в Законе приоритетам, построенным на принципах гуманистического характера образования.

В рамках подготовки ФГОС общего образования Министерством было организовано обсуждение актуальных вопросов государственной политики в сфере образования и духовно-нравственного воспитания. Обсуждение проекта ФГОС общего образования было возложено на Российскую академию образования (РАО), при Президиуме которой в 2008 г. была создана специальная экспертная поликонфессиональная рабочая группа. Откликнувшись на просьбу Минобрнауки России и РАО, предложения по наполнению духовно-нравственной составляющей ФГОС нового поколения представили многие ЦРО: православные, мусульмане, иудеи, протестанты, католики.

Параллельно, в целях изучения родительского запроса на получение школьниками знаний о духовных и нравственных традициях, основанных на духовных, в том числе религиозных или иных этнокультурных, мировоззренческих ценностях, в 2008 / 2009 учебном году Минобрнауки России инициировало проведение в 12 субъектах РФ специального анкетирования родителей.

Согласно полученным данным опроса, порядка 64 % родителей высказали положительное отношение к введению в учебные программы общеобразова-

тельных школ предметов по истории и культуре религии (отрицательно – 15 %, безразлично – 8 %). При этом все родители, а также педагоги отмечали, что преподавание основ религиозной, а также нерелигиозной культуры в общеобразовательной школе несёт с собой необходимость решения сложных этических, правовых, психологических, культурологических, дидактических и воспитательных проблем.

Ввиду имевшихся разногласий, работа велась медленно, и многие стороны это не устраивало. В итоге, продолжающиеся периодически вспыхивать бурные дискуссии на обозначенную тему, были купированы решением самого высоко уровня.

С учётом данных существующего образовательного запроса родительского сообщества, как отклик на просьбы ЦРО, прозвучавшие летом 2009 г. на встрече с Президентом РФ Д.А. Медведевым, в учебный процесс школ страны по прямому поручению Президента РФ от 2 августа 2009 г. № Пр-2009 г. после опытной трёхгодичной апробации в 2012 г. был введён новый комплексный учебный курс «Основы религиозных культур и светской этики» (курс ОРКСЭ), состоящий из 6 отдельных для изучения по выбору родителей (законных представителей) обучающихся модулей: основы православной культуры, основы исламской культуры, основы буддийской культуры, основы иудейской культуры, основы мировых религиозных культур, основы светской этики.

Введение данного 6-модульного курса также породило множество вопросов и проблем, связанных с его правовым и методическим обеспечением в школе, имевшей ранее вари-

ативность выбора учениками предмета для изучения только по предмету «иностранный язык», но и такая вариативность была представлена в большинстве образовательных учреждений страны весьма скудно.

Тем не менее, ещё на этапе апробации, несмотря на вполне ожидаемые нелестные результаты, проект получил высокие оценки у родителей, педагогов, религиозной и светской общности, что было подтверждено в ходе социологического исследования, инициированного Общественной палатой РФ [8].

Однако на этом введении также не была поставлена точка. Поддерживая предложения Московского патриархата Русской православной церкви, высказываемые неоднократно на протяжении последних лет, 14.05.2015 г. глава комитета Госдумы РФ по вопросам семьи, женщин и детей Е. Мизулина предложила преподавать школьный курс «Основы религиозных культур и светской этики» с 2-го по 9-й классы школы во всех средних общеобразовательных школах страны.

Ранее 03.04.2015 г. предложения Патриарха Кирилла не были поддержаны Общественным советом при Минобрнауки России. Министр Д.В. Ливанов по этому поводу сообщил: «С момента введения курса прошло всего несколько лет. Вопрос о его расширении можно обсуждать, но пока у нас нет данных о том, насколько это полезно. Чтобы принимать решение, должно пройти ещё несколько лет. Если будем уверены, что расширение окажется полезным, не исключая, что решение будет принято» [7].

Важно отметить, что введение курса ОРКСЭ в образовательный про-

цесс в общероссийском масштабе 1 сентября 2012 г. ровно на год опередило вступление в силу нового законодательства, регулирующего данную сферу в целом в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [13].

Важной новеллой нового Закона стало то, что ранее основой государственной политики РФ в области образования являлась Федеральная целевая программа (ФЦП) развития образования, утверждаемая Правительством РФ, а новый Закон, также упоминая разработку, утверждение и исполнение ФЦП в области образования, не определяет её основой государственной политики, сводя её лишь к полномочию федеральных органов. Конкретные принципы государственной политики были установлены самим Законом и сохранились без радикальных изменений по отношению к ранее действующему законодательству.

В частности, неизменным остался принцип светского характера образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, ставших теперь в соответствии с общими нормами законодательства РФ «организациями».

В развитие положений о светскости образования, впервые в истории в новый Закон была включена статья 87, касающаяся особенностей регулирования вопросов изучения основ духовно-нравственной культуры народов РФ, а также особенностей получения теологического и религиозного образования.

Эксперты полагают: «По замыслу законодателя, с 1 сентября 2013 г.

«светскость» образования может предполагать (в том числе путём изменения соответствующих ФГОС) изучение учебных предметов, курсов, дисциплин об основах духовно-нравственной культуры народов РФ, о нравственных принципах, об исторических и культурных традициях мировой религии, либо альтернативные им учебные предметы, курсы, дисциплины. Отметим, что речь в статье 87 идёт об основных образовательных программах, то есть изучение основ духовно-нравственной культуры предусмотрено, в соответствии с типологией образовательных программ в рамках образовательных программ дошкольного образования, начального общего, основного общего, среднего общего образования (то есть в школе); среднего профессионального образования – программ подготовки квалифицированных рабочих, служащих, специалистов среднего звена; высшего образования – программ бакалавриата, специалитета, магистратуры, программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки; профессионального обучения – программ профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программ переподготовки рабочих, служащих, программ повышения квалификации рабочих, служащих. Таким образом, обязанность изучения основ духовно-нравственной культуры может быть распространена на чрезвычайно широкую аудиторию. Закон предусматривает строгую увязку сведений о духовно-нравственной культуре народов России, нравственных принципах и традициях миро-

вой религии, так как предусматривает экспертизу примерных основных образовательных программ в части указанных сведений, в централизованной религиозной организации на предмет соответствия их содержания вероучению, историческим и культурным традициям этой организации» [10].

Кроме того, важно отметить, что в соответствии с нормами нового Закона, согласно мнению экспертов, «заключение трудового договора между школой и, например, священником, имеющим педагогическую квалификацию, и поручение ему учебной работы в виде проведения определённых уроков полностью соответствует Закону» [10].

В то же время стоит отметить, что согласно части 3 статьи 48 нового Закона педагогическим работникам запрещается использовать образовательную деятельность для принуждения обучающихся к принятию религиозных убеждений либо отказу от них, для разжигания религиозной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку религиозной принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения обучающимся недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов.

Следовательно, кто бы ни преподавал такого рода предмет, его манера преподавания и ведения воспитательной и иной педагогической деятельности должна быть максимально корректной и нейтральной. В противном случае преподавание курса духовно-нравственной культуры народов России, уже представленной в учебном

процессе модульным курсом ОРКСЭ, может превратиться в религиозную (или атеистическую) пропаганду или привести к конфликту, что недопустимо с точки зрения основной фабулы Закона.

Наряду с нормами, гарантирующими светский характер образования, в статье 87 Закона «Об образовании в Российской Федерации» следует выделить положения, которые, очевидно, будут какое-то время подвергаться серьёзной критике и оспариваться, поскольку они были включены в последний вариант законопроекта и не выносились на широкое обсуждение, будучи при этом весьма спорными. В частности, это касается проведения ЦРО экспертизы примерных основных образовательных программ, касающихся получения обучающимися знаний об исторических и культурных традициях и религии; рекомендаций ЦРО конкретных преподавателей на ведение таких программ; привлечения ЦРО к учебно-методическому обеспечению соответствующих учебных школьных предметов и дисциплин в области теологии; осуществления соответствующей ЦРО некоей «общественной аккредитации» всех образовательных организаций и педагогических работников, которые осуществляют преподавание основ духовно-нравственной культуры и теологии.

Досадным упущением закона, которое, однако, можно считать общей проблемой отечественного законодательства, регулирующего сферу взаимоотношений религиозных организаций и государства, наверное, можно считать неразработанность единой терминологической базы, в частности,

принципов «светскости», «отделённости от государства» и ряда др., что ведёт к дискусионности и непониманию основных понятий собственно религиозной педагогики.

Последние изменения законодательства в рассматриваемой сфере взаимоотношений касались вопросов приведения в соответствие отдельных законодательных актов РФ в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в РФ». В частности, Федеральный закон от 02.07.2013 № 185-ФЗ в статье 50 регулирует данный вопрос в отношении Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях», вводя также некоторые весьма ожидаемые религиозными организациями, но столь же спорные с точки зрения реализации светских принципов образования новеллы. В частности, речь идёт о том, что согласно введённой норме религиозные обряды могут проводиться в зданиях, строениях религиозного назначения, расположенных на территориях образовательных организаций, а также в помещениях образовательных организаций, «исторически используемых» для проведения религиозных обрядов.

Подводя итог сказанному, можно отметить, что новое законодательство в сфере образования с момента вступления в силу с 1 сентября 2013 г. Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» существенным образом отличается от всех своих предшественников. Государство на законодательном уровне впервые попыталось найти компромисс между интересами религиозных и нерелигиозных групп населения, при этом значительно меняя свои приоритеты в сторону расширения сферы просвеще-

ния обучающихся по истории и культуре религии. Насколько данные шаги оказались понятны и приемлемы для общества, покажет время.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бородина А. Иск центра реабилитации жертв нетрадиционных религий памяти А.С. Хомякова [Электронный ресурс] // VIPERSON. 07.01.2003. [сайт]. URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=479052> (дата обращения: 23.05.2015).
2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.
3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.
4. Мачнева О. Доброго и вечного займём у религии [Электронный ресурс] // Вечерняя Казань. № 27–28. [сайт]. URL: <http://www.evening-kazan.ru/printart.asp?id=21283> (дата обращения: 12.12.2008).
5. Мещанский районный суд опроверг обвинения в адрес учебника «Основы православной культуры» [Электронный ресурс] // Православная народная линия. Информационно-аналитическая служба. 31.03.2003. [сайт]. URL: http://ruskline.ru/news_rl/2003/03/31/mewanskij_rajonnyj_sud_oproverg_obvneniya_v_adres_uchebnika_osnovy_ppravoslavnoj_kul_tury/ (дата обращения: 24.05.2015).
6. На радио «Эхо Москвы» обсуждали преподавание религии в школе. 15.11.02 [Электронный ресурс] // Мир религий. События. 15.11.2002 [сайт]. URL: <http://www.religio.ru/news/4728.html> (дата обращения: 23.05.2015).
7. Общественный совет при Министерстве образования отверг предложение патриарха расширить преподавание в школе курса ОРКСЭ [Электронный ресурс] // СОВА: информационно-аналитический центр. 06.04.2015. [сайт].

- URL: <http://www.sova-center.ru/religion/news/education-culture/religion-school/2015/04/d31698/> (дата обращения: 24.05.2015).
8. Отношение родителей к преподаванию в школах курса «Основы религиозных культур и светской этики». Социологическое исследование по заказу Общественной палаты РФ. М.: Политех, 2010 (ноябрь). 53 с.
 9. Парламент Татарстана просит российские власти разобраться с «Православной культурой». 29.11.02 [Электронный ресурс] // Мир религий. События. 29.11.2002. [сайт]. URL: <http://www.religio.ru/29Nov2002/news/4824.html> (дата обращения: 23.05.2015).
 10. Разумова И.В. Сравнение постатейное законов об образовании [Электронный ресурс] // Гарант. Информационно-правовой портал [сайт]. URL: <http://base.garant.ru/58049415/> (дата обращения: 22.05.2015).
 11. Российская газета. 05.12. 2007. № 272.
 12. Российская газета. 05.03.2008. № 4604.
 13. Российская газета. 31.12.2012. № 5976.