

# УСТРОЙСТВО И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕЛИГИОВЕДЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РФ

Крашенинникова Ю.А., Кочергин Н.Д.<sup>1</sup>

## Аннотация

Практика государственной религиоведческой экспертизы (далее – ГРЭ) в РФ, используемой главным образом при регистрации религиозных организаций, вынуждает задуматься об эффективности данного института в его нынешнем виде и о необходимости его реформирования. Анализ информации о деятельности экспертизных советов при Минюсте России и его территориальных органах за 2009–2018 гг., а также интервью с религиоведами и специалистами в области государственно-конфессиональных отношений позволили оценить реальное место и функции института религиоведческой экспертизы. Были выявлены его ключевые проблемы – слабая востребованность экспертного знания органами юстиции и наличие экспертизных советов с выраженным конфликтами интересов. Общее число экспертиз невелико, при этом существенная их часть избыточна и по сути является подтверждением выводов, для которых чиновникам достаточно собственных компетенций. Более того, состав некоторых советов и качество текстов их заключений свидетельствуют о том, что данные советы не способны провести полноценное экспертное исследование. Наконец, несмотря на свою невостребованность и формальность, ГРЭ в России иногда используется как барьер для нежелательных религиозных объединений, как способ легитимировать отказ в их государственной регистрации.

**Ключевые слова:** государственная религиоведческая экспертиза; экспертизные советы; регистрация религиозных организаций; религиозная политика; экспертное знание.

<sup>1</sup> Крашенинникова Юлия Александровна – эксперт лаборатории муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), доцент департамента менеджмента НИУ ВШЭ в Перми, кандидат исторических наук. Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: jkrasheninnikova@hse.ru

Кочергин Никита Дмитриевич – магистр государственного и муниципального управления, независимый исследователь. Адрес: 614109, г. Пермь, ул. Волгодонская, 24а-24. E-mail: ndkochergin@yandex.ru

## Постановка проблемы

Государственная религиоведческая экспертиза появилась в Российской Федерации как инструмент обеспечения обоснованности государственной регистрации религиозных организаций в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. N 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (далее – Закон N 125-ФЗ). Ее задачи и правила проведения были зафиксированы в подзаконных актах<sup>2</sup>, согласно которым знание специалистов предполагалось привлекать в случаях, когда у чиновников возникала потребность в дополнительном исследовании для подтверждения религиозного характера организации и достоверности сведений об основах ее вероучения и религиозной практики. Для этого формировались специальные экспертные советы при органах власти, занимающихся регистрацией. Минюст России регистрировал централизованные религиозные организации (действующие на территории двух или более субъектов РФ), органы исполнительной власти субъектов РФ, а с 2009 года территориальные органы Минюста – местные религиозные организации (далее – МРО).

Государственная регистрация служит основным регуляторным механизмом в религиозной сфере. Хотя религиозные практики без наличия юридического лица не запрещены, регистрация дает объединениям возможность пользоваться особыми правами и привилегиями, обеспечивающими их устойчивое развитие, а порой и просто выживание. Она по сути является ограничением религиозной свободы, но существует во многих странах помимо России (см. об этом: Агафонова, 2011; Doe, 2011; Flere, 2010; Finke, Mataic, Fox, 2017).

Экспертная поддержка в идеале позволяет чиновникам, не владеющим специальными познаниями в данной сфере, принимать аргументированные и непредвзятые решения о признании той или иной организации религиозной. Как отмечает Э. Кларк, с точки зрения обеспечения религиозной свободы использование академической экспертизы властями само по себе не несет вреда. Риск возникает тогда, когда экспертным структурам передается значимая исполнительная власть, а в их состав вместо признанных ученых входят представители доминирующих религиозных групп (Clark, 2013).

В Западной Европе практика привлечения исследователей религий для нужд государственного аппарата была связана с ростом в 1980–90-е гг. активности новых религиозных движений (далее – НРД). Например, по сви-

<sup>2</sup> Приказом Минюста России N 53 от 18 февраля 2009 г. утверждены Порядок проведения государственной религиоведческой экспертизы и Положение об Экспертном совете по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации, которое было продублировано в положениях об экспертных советах при территориальных органах Минюста. Ранее проведение ГРЭ регламентировалось Постановлением Правительства РФ от 3 июня 1998 г. N 565 «О порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы»; Положением об экспертном совете для проведения государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации (утверждено приказом Минюста России от 8 октября 1998 г. N 140) и нормативными актами субъектов РФ.



дательству исследовательской сети INFORM, к ним обращались чиновники из правительства разных стран за информацией о конкретных движениях, которые они намеревались регистрировать или с которыми могли быть связаны потенциальные проблемы (Barker, 2006). В ряде европейских стран для обсуждения и выработки государственной политики в отношении НРД привлекались не только академические структуры, но и общественные объединения, ориентированные на представительство интересов и объединенные идеологией противодействия НРД как «деструктивным сектам» (Shterin, Richardson, 2000)<sup>3</sup>. Однако оформление практики привлечения экспертов в форму специальной процедуры (государственной религиоведческой экспертизы) можно назвать самобытным опытом России, который взяли на вооружение некоторые соседние страны (Казахстан, Киргизстан).

Цель настоящей работы – определить реальное место и функции института ГРЭ в реализации российской государственной политики в религиозной сфере<sup>4</sup>. Для этого мы посчитали необходимым разобрать дизайн и практики ГРЭ. Анализ практик предполагает ответы на три вопроса. Кого государство рассматривает в данном случае в качестве экспертов и почему? В каких целях востребована экспертиза, для чего она проводится? Что составляет содержание этой экспертизы, т.е. чем на практике занимаются эксперты? Последовательное решение этих задач формирует структуру статьи.

Исследования экспертной деятельности – и отечественные, и зарубежные – фокусируются преимущественно на участии экспертов в процессах принятия решений, имеющих общее, а не локальное значение, т.е. в выработке государственной политики (см. например: Collins, Evans, 2007; Maasen, Weingart, 2006; Lentsch, Weingart, 2011; Беляева и др., 2013; Сунгурев, 2014; Сунгурев, Карякин, 2017). Экспертиза, обслуживающая задачи чиновников в решении вопросов, касающихся отдельных лиц, организаций и объектов (выдача разрешений, оценка соответствия и т.д.), – менее изученный объект (Иванова, Плаксин, 2009; Минченко, 2012). Хотя именно она в значительной степени обеспечивает функционирование бюрократической машины государства, в формате как использования специальных знаний самих служащих, так и привлечения внешних специалистов. В меньшей степени подверженная политизации, такая экспертиза тем не менее не застрахована от влияния частных интересов иискажений, вызванных сбоями процедур.

Академический интерес к деятельности экспертных советов во многом связан с прикладным политическим и управлением интересом.

<sup>3</sup> Например, авторы доклада парламентской комиссии, который стал основой политики Франции в отношении НРД во второй половине 1990-х гг., опирались на два вида данных: сведения службы госбезопасности и исследования экспертов. Под экспертами в докладе подразумевались НКО, созданные родителями детей – «жертв сект», а также медики, ученые, религиозные деятели и журналисты. См. об этом: Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les sectes, Président M. Alain Gest, Rapporteur M. Jacques Guyard, No. 2468. Paris: Assemblée Nationale, 1996, le 22 décembre 1995. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/rap-enq/r2468.asp> (дата обращения: 30.03.2020).

<sup>4</sup> Исследование является частью проекта «Практики экспертизы в российском государственном управлении» (№ 2-2016), поддержанного Фондом поддержки социальных исследований «Хамовники».

Так, в последние годы массив эмпирических данных о деятельности экспертных групп при Еврокомиссии стал основанием для выводов исследователей о многофункциональности экспертных советов – от собственно предоставления научно-технического знания до легитимации решений в Евросоюзе и формирования консенсуса в конфликтах (см.: Gornitzka, Sverdrup, 2011; Metz, 2017; Trondal, Murdoch, Geys, 2015). В России внимание главным образом уделяется деятельности общественных советов при органах власти как структур, одновременно поставляющих экспертное знание и представляющих интересы общества (Горный, 2011; Стародубова, 2013; Щербина, 2015). На этом фоне государственная религиоведческая экспертиза выступает как один из особых случаев, позволяющих осмыслить особенности функционирования экспертных советов для обеспечения рутинной работы бюрократии.

В отечественных исследованиях государственно-конфессиональных отношений проблематика использования экспертного знания является значимым предметом обсуждения. Однако речь идет в основном о судебных экспертизах благодаря резонансным делам, связанным с ликвидацией религиозных организаций и экстремистской деятельностью (Бирюков, 2008; Загребина, 2013б; Тимощук, Филькин, 2013; Эпштейн, 2012; Иваненко, 2013; Астахова, 2015; Элбакян, 2015а; Панин, Козлов, 2016). Деятельность экспертных советов при Минюсте России и его территориальных органах остается преимущественно в тени, хотя здесь экспертиза существует как самостоятельный институт с фиксированными правилами и процедурами, которые отсутствуют у судебной экспертизы. Предложения по совершенствованию ГРЭ в литературе сводятся к тому, чтобы сделать ее более ответственным и значимым институтом в государственно-конфессиональных отношениях (Кантеров, 2004; Пчелинцев, 2009а; Загребина, 2013а; Лукичев и др., 2017).

## Эмпирическая база

В основе исследования лежит количественный и качественный анализ данных о деятельности экспертных советов по проведению ГРЭ при Министерстве России и его 80 региональных управлениях (территориальных органах). В агрегированном виде эти данные отсутствуют в открытом доступе, поэтому информация собиралась вручную с ведомственных сайтов, а также с помощью запросов в органы юстиции<sup>5</sup>. Таким образом была создана эм-

<sup>5</sup> Мы использовали все доступные сведения о деятельности советов на сайтах Минюста России, а также искали и перепроверяли необходимую информацию в других интернет-ресурсах и в базе СМИ «Интегрум». В результате не удалось найти никакой информации о существовании 31 из 81 совета, и для ее получения мы направили письменный запрос в 31 территориальное управление. Нам пришло 27 ответов, в большинстве из которых сообщалось, что совет создан, но экспертиз не проводилось, поскольку не было необходимости. Несколько территориальных органов Минюста после нашего письма задним числом разместили на своих сайтах экспертные заключения за прошлые годы и опубликовали приказы о создании советов. Затем мы провели второй, дополнительный сбор информации с сайтов Минюста и его управлений, собрав в итоге данные с 2009 г. по декабрь 2018 г. включительно.

пирическая база материалов, сведения из которых были внесены в кодировочные таблицы и затем проанализированы. База содержит данные о 216 экспертных заключениях, а также о 51 экспертном совете за период с 2009 по 2018 г. включительно.

Эти данные не выборочные, что является преимуществом, так как позволяет проанализировать практику ГРЭ полностью с момента создания института в нынешнем формате. Однако у них есть и ограничения, обусловленные политикой публичности органов юстиции. Из интересующих нас документов только экспертные заключения должны быть общедоступны<sup>6</sup>. Состав совета не является обязательным для обнародования, поэтому его раскрывают далеко не все управлении<sup>7</sup>. Также ограничены сведения о работе института ГРЭ в предыдущем формате – на базе экспертных советов при органах государственной власти субъектов РФ, существовавших в 1998–2008 гг. (авторам статьи удалось получить данные о составе лишь 52 экспертных советов).

Однако имеющиеся материалы все же позволяют увидеть определенные тенденции.

В качестве дополнительного источника информации мы использовали материалы полуструктурированных интервью с 13 специалистами в области религиоведения и государственно-конфессиональных отношений. Десять из них имели опыт участия в работе действующих либо прошлых советов по проведению ГРЭ (в том числе трое – в качестве председателя), восемь – опыт судебной или досудебной экспертизы<sup>8</sup>.

## Устройство государственной религиоведческой экспертизы

В дизайне данного вида экспертизы, установленном нормативными актами, мы выделяем, как значимые и способные повлиять на ее результаты, следующие характеристики.

<sup>6</sup> При этом требование к опубликованию экспертных заключений выполняется не всегда. Так, сопostавляя найденные материалы со сведениями из отчетов Минюста России о работе за 2015–2017 гг., мы приходим к выводу, что минимум восемь экспертиз не были своевременно размещены на сайтах его управлений.

<sup>7</sup> Из сайтов территориальных органов Минюста и из других открытых источников был известен полный состав лишь 33 региональных советов, и еще в около 20 случаях – только число членов; в 38 советах известен председатель, поскольку он подписывает экспертные заключения и в силу этого является единственной публичной фигурой в совете.

<sup>8</sup> Интервью состоялись осенью 2016 – весной 2017 гг. в пяти разных регионах России, включая Москву. Они проходили очно, средняя продолжительность – 1 час, на условиях анонимности информантов. В гайд интервью входило два блока вопросов. Первый касался представлений профессионального сообщества о том, как в принципе должна быть организована экспертиза. Второй блок был посвящен экспертным практикам самих информантов, их личному опыту участия в работе экспертных советов или в судебных процессах. Интервьюируемые отбирались таким образом, чтобы получить мнения представителей разных идеальных позиций и разных поколений российских религиоведов. Для подбора информантов использовался как прямой поиск людей, указанных в приказах о формировании советов, так и метод «снежного кома». Было несколько случаев отказа от разговора. Цитаты из интервью приведены в тексте с указанием в скобках номера информанта в соответствии с Приложением к статье и выделены курсивом. Авторы статьи выражают глубокую благодарность участникам интервью за помощь в исследовании.

Это экспертиза коллегиальная – ее проводит коллектив специалистов, а не один эксперт, что снижает возможности субъективизма и ангажированности выводов. Она необязательна для регистрации или перерегистрации религиозной организации, а ее результаты носят для чиновников лишь рекомендательный характер. В методическом плане ГРЭ слабо регламентирована. Состав советов изначально задан как межсекторальный: в него входят и должностные лица, госслужащие, и ученые-религиоведы, а также специалисты по государственно-конфессиональным отношениям. Иными словами, это собрание не состоит только из представителей академической науки. Специальной процедуры формирования совета, как и четких критериев выбора экспертов, не установлено. Наконец, результаты ГРЭ носят публичный характер, и работа членов экспертного совета бесплатна. Здесь нет рыночно-договорных отношений с заказчиком экспертизы, которые повышают риски конфликта интересов. Однако нельзя сказать, что барьеры для ангажированности работают в полной мере: хотя заключения публикуются, в целом деятельность советов остается закрытой, а риски конфликта интересов возрастают при включении в состав советов представителей религиозных организаций.

На фоне проблем судебных религиоведческих экспертиз деятельность экспертных советов по проведению ГРЭ на первый взгляд выглядит тихой гаванью. Дизайн ГРЭ лишен ряда проблем, которые заложены в процедурах судебной экспертизы, и формально, по словам одного из информантов, ГРЭ по сравнению с последней – это «высший пилотаж» (№ 3), потому что это комиссия и комплексная экспертиза.

Однако этот дизайн экспертизы также отличается тем, что большинство правил содержат исключения и допущения (и при формировании советов, и при инициировании экспертизы, и при вынесении решений), которыми эти правила по сути нивелируются<sup>9</sup>. За строгим фасадом находится довольно рыхлый институт, который приобретает различные формы в практике разных регионов.

## Состав экспертных советов и религиоведческое сообщество

Состав региональных советов, существовавших в период с 1998 по 2009 г., изначально отличался пестротой, и, строго говоря, в них не было экспертного корпуса – независимой от власти группы специалистов, предоставляющих государству знания, необходимые для принятия управлений решений. Сам функционал совета, задачи экспертизы властями

<sup>9</sup> Например, решения совета принимаются простым большинством голосов, но его заседания считаются правомочными, если на них присутствует более половины его членов. То есть на практике решение может вынести чуть более четверти от состава совета, что подвергает сомнению принцип коллегиальности. Так же эксперт, несогласный с выводами совета, может представить органу юстиции свое особое мнение. Еще один пример: состав совета фиксированный и утверждается приказом органа юстиции, однако он может быть ситуационно изменен, так как в положении о совете также заложена возможность привлечения к работе внешних консультантов, если их знания нужны для конкретной экспертизы.

субъектов РФ, которые формировали советы, виделись по-разному. Часто на советы возлагалась задача согласования интересов и сбора информации от разных ответственных лиц, а председателем был представитель региональной администрации. В проанализированных 52 советах в 23% случаев советы состояли преимущественно из региональных чиновников, в 19% – из ученых-гуманитариев, в 17% советов входили представители религиозных организаций, которые на отечественном официальном языке принято называть «традиционными». В некоторые советы входили также сотрудники ФСБ, МВД, прокуратуры и врачи-психиатры. Последнее может служить отражением представления о ГРЭ как о способе выявления религиозных групп, опасных с точки зрения личной и государственной безопасности. Этот подход соответствовал как идеологии Закона N 125-ФЗ, который его разработчики рассматривали в качестве барьера НРД, так и опасениям некоторых европейских государств насчет НРД (см. об этом: Shterin, Richardson, 2000; Beckford, 2004).

В 1998–2008 гг. в центральном экспертном совете при Минюсте России преобладали ученые-гуманитарии, причем специализирующиеся на разных религиозных направлениях. В 2009 г. в соответствии с политикой руководства ведомства состав совета подвергся кардинальной трансформации. В него вошли православные активисты, известные своей публичной борьбой против религиозных меньшинств, как с академическими должностями, так и без них<sup>10</sup>. Еще пять членов совета были сотрудниками ведущих религиозных организаций России. В таком составе совет мог казаться вероятным органом цензуры одних религий, новых и неизвестных, со стороны занимающих доминирующее положение в стране. Это вызвало неоднозначную реакцию в религиозных и правозащитных кругах. Однако в 2009–2014 гг. совет был малоактивен и провел всего две экспертизы. В 2015 г. число входящих в него экспертов резко уменьшилось, и конфессиональная ангажированность несколько сгладилась<sup>11</sup>.

Нельзя сказать, что формирование действующих экспертных советов при территориальных управлениях Минюста (в основном в августе-сентябре 2009 г.) происходило по той же схеме. Новый статус и единая ведомственная принадлежность определяли некоторую унификацию их состава, по сравнению с периодом 1998–2008 гг., и в целом их более академический характер. На первое место вышла функция совета именно как структуры, уполномоченной на проведение специальных исследований религиозных групп. Вместе с тем многие вновь созданные региональные советы сохранили преемственность с предыдущими, учрежденными при органах государственной власти субъектов РФ, несмотря на то что их состав подбирали уже другие люди. В части советов состав кардинально поменялся.

<sup>10</sup> Прежде всего, речь идет об участниках Российской ассоциации центров изучения религий и сект (РАЦИРС). Президент РАЦИРС А.Л. Дворкин был избран председателем экспертного совета. Всего из 24 экспертов девять человек имели аффилиацию с православными общественными или исследовательскими структурами.

<sup>11</sup> Количество членов совета сократилось с 24 до 11, в том числе осталось четыре человека, аффилированных с православными организациями.

Тем не менее на 2018 год в регионах существовали советы различных моделей, в том числе:

- преимущественно академические собрания, где преобладали ученые-гуманитарии, причем чаще не религиоведы, а ученые социально-гуманитарного профиля, такие как историки, философы, социологи, правоведы (Нижегородская, Саратовская, Тюменская области и др.);
- советы с доминированием представителей органов власти (Алтайский край, Дагестан, Калужская область, Камчатский край и др.);
- советы, где представлены и ученые, и чиновники, и люди, аффилированные (через НКО или напрямую) с религиозными организациями, – модель, аналогичная совету при Минюсте (более десяти советов, среди которых наиболее конфессионально ангажированным выглядит совет в Тверской области, включающий двух представителей РПЦ и руководителей местных иудейской и мусульманской общин).

Формирование советов преимущественно из чиновников, а также включение в их состав представителей религиозных организаций и аффилированных с ними светских НКО является нежелательной практикой с точки зрения обеспечения объективности экспертизы. Кроме того, в ряде регионов сохраниласьrudиментарная практика назначения председателем совета представителя органа власти. В некоторых субъектах РФ совет состоит всего из пяти человек. Такое малое число членов, с учетом того, что один из них – представитель управления Минюста, делает фиктивным сам принцип коллегиальности экспертизы. Наконец, встречается монополизация совета, когда в его составе преобладают представители одной структуры, связанные друг с другом служебными отношениями<sup>12</sup>.

Полученная картина заметно расходится с представлениями наших информантов о том, кому следует проводить религиоведческие экспертизы. В их идеале экспертиза – прерогатива академических специалистов в рамках одной научной дисциплины (религиоведения) или профессиональной группы и не предполагает участия людей извне – чиновников, общественников, представителей религиозных организаций.

Одна из причин этого расхождения, на наш взгляд, – желание чиновников, формирующих советы, обеспечить неконфликтные экспертные решения в соответствии с их собственным представлением о правильной религиозной ситуации на подведомственной территории. Однако есть и другая причина – это состояние научной дисциплины, представители которой и должны составлять экспертный корпус.

Среда академических специалистов, изучающих религиозные вопросы, в России разнородна и слабо консолидирована. Как отмечают сами ученые, религиоведение является «комплексом сравнительно автономных дисциплин» (Давыдов, 2015, с. 193); у него «сложное прошлое, смутное настоящее, трудное будущее» (Смирнов, 2014, с. 120). Продолжаются дискуссии

<sup>12</sup> Например, в Свердловской области в совет входили четыре сотрудника кафедры религиоведения УрФУ, включая ее руководителя; в Иркутской области – как минимум три сотрудника Иркутского института повышения квалификации работников образования, в том числе его ректор.

о самом предмете религиоведения, его структуре и предмете исследования (Яблоков, 2017). Один из наших информантов характеризовал отечественное религиоведение как «еще очень молодое, очень неопытное», теоретический, категориальный аппарат которого «находится в плачевном состоянии» (№ 2).

Отдельную проблему представляет дефицит специалистов прикладного, практического религиоведения – для мониторинга текущей религиозной ситуации и работы в органах власти, силовых структурах, медиа (Элбакян, 2015б). С одной стороны, он связан с трудностями профессиональной подготовки: по выражению одного из информантов, в России так и не было создано «условий для развития специальности “религиоведение”» (№ 6). С другой стороны, он обусловлен слабой востребованностью исследований у государства, иллюстрацией чего может служить высказывание одного из наших информантов: «*Бывают определенные встречи с высшим руководством [субъекта РФ], которые хотят узнать от экспертного сообщества, что происходит. Вот это “что происходит?” лично в моей жизни за последние десять лет было раза два*» (№ 2).

В масштабе одного региона вообще мало профессионалов, которые не только специализируются на религиоведении, но и занимаются эмпирическими исследованиями религиозной ситуации в регионе. В лучшем случае есть кафедра религиоведения, причем большинство ученых там не занимаются полевой работой, их исследовательский интерес находится в области истории религии или теологии. Об этом прямо говорили наши информанты, например: «*У нас вообще маленький город, и какой предмет ни возьми – полтора специалиста: полтора этнографа, три с половиной историка. (...) Никто текущую религиозную ситуацию не мониторит*» (№ 10).

При этом мониторингом ситуации с религиозными объединениями в регионе могут заниматься чиновники-старожилы в региональной администрации, курирующие тематику этноконфессиональных отношений. Академические ученые порой сами приветствуют участие в совете представителей органов власти как «*людей сведущих*», тех, «*кто имеет государственное видение проблемы*» (№ 13) или «*знает всю подноготную*» (№ 10). Также мониторинг текущей религиозной ситуации в регионах в своих целях ведет Русская православная церковь, и в некоторых случаях представители религиозных организаций по факту оказываются единственными обладателями актуального знания: «*Случается, что и служители культа оказываются в этих региональных советах для того, чтобы был хоть кто-то, знающий правильные слова*» (№ 12).

В целом наличие экспертных советов с явными признаками конфликта интересов отчасти является следствием дефицита исследовательской жизни в регионах России и слабости отечественного религиоведения как научной дисциплины и профессии. При этом наблюдается высокий уровень конфликтности внутри самого религиоведческого сообщества по поводу того, что деятельность экспертных советов интерпретируется как представительство интересов «традиционных» религий: одни ученые поддерживают такой подход, другие категорически возражают.

## Востребованность экспертизы

Основную проблему ГРЭ, на наш взгляд, представляет то, что данный институт слабо востребован самими органами юстиции. Об этом свидетельствует малое количество экспертных заключений, которые готовятся на основании их запросов. В 2009–2018 гг. какая-либо деятельность была зафиксирована примерно в 60% экспертных советов при территориальных органах Минюста и лишь 26 (около 30%) провели более одной экспертизы за десять лет. В менее 10% советов проводилось 1–2 экспертизы в год<sup>13</sup>.

Однако в последние годы наблюдался всплеск числа запросов на экспертизу (с восьми в 2014 г. до примерно 40 в каждый из последующих трех лет), объяснить который можно несколькими причинами. Во-первых, повлиял ситуативный фактор – присоединение Крыма к РФ. Четверть (25%) от общего числа всех обнародованных экспертных заключений приходится на центральный экспертный совет при Минюсте России. Однако почти все эти экспертизы датируются 2015–2016 гг. и касаются существующих местных церквей и общин в Крыму, которым было необходимо пройти перерегистрацию по российским законам. Во-вторых, свою роль могли сыграть поправки в законодательство, согласно которым отменялось действовавшее с 1997 г. правило 15-летнего существования религиозной общины в РФ для ее регистрации в качестве религиозной организации (см. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. N 80-ФЗ) и ужесточались правила миссионерской деятельности. Новые условия способствовали тому, чтобы не крупные религиозные объединения активнее пытались получить статус юридического лица.

При этом рост числа экспертиз, даже если мы не будем брать в расчет экспертизы крымских МРО, проходил за счет работы нескольких экспертных советов, т.е. в целом по стране повышения потребности органов юстиции в экспертизе не произошло. Также необходимо учитывать искающее влияние повторных экспертиз на общие количественные данные: ряд религиозных организаций, получивших отрицательное экспертное заключение и, соответственно, отказ в регистрации, пытались пройти регистрацию заново по два или три раза.

Подавляющее большинство (около 95%) запросов органов юстиции экспертам были связаны с обращениями самих религиозных организаций, т. е. с их регистрацией или перерегистрацией. Лишь несколько случаев экспертизы были обусловлены активностью чиновников Минюста по выявлению нарушений в деятельности религиозной организации в ходе плановой проверки или по жалобе.

Констатируя слабую востребованность ГРЭ, мы тем не менее не должны уходить от основного вопроса, позволяющего определить реальные

<sup>13</sup> Помимо центрального совета при Минюсте, более пяти экспертиз за 2009–2018 гг. провели, по нашим данным, лишь 11 советов в следующих регионах: Бурятия, Татарстан, Ростовская область, Санкт-Петербург, Якутия, Владимирская область, Горный Алтай, Новосибирская область, Пермский край, Северная Осетия, Тверская область.

функции экспертизы. Для чего проводилась ГРЭ, в каких случаях у чиновников возникал запрос на экспертное знание?

Несмотря на то, что выводы экспертизы носят для чиновников лишь рекомендательный характер, в подавляющем большинстве случаев окончательное решение о регистрации религиозной организации (или регистрации изменений) совпадало с результатами, представленными в экспертном заключении<sup>14</sup>. Однако значительная часть запросов была избыточна и формальна. Это касается религиозных организаций Крыма (среди которых были общины известных конфессий – католические, протестантские, мусульманские и иудейские), но не только их. При перерегистрации уже действующей МРО вопрос экспертам о религиозном характере объединения выглядит избыточным потому, что организация и до этого вела религиозную деятельность и была в этом качестве признана Минюстом. Обоснованность экспертизы находится под вопросом в первую очередь в случаях, когда у чиновников на руках есть документ, подтверждающий вхождение МРО в централизованную организацию<sup>15</sup>.

Если ориентироваться на изначальные смыслы создания института ГРЭ, то можно ожидать, что среди экспертируемых организаций будут преобладать новые религиозные движения с малоизученными вероучениями и практиками. Однако реальная картина более сложная. Около 30% всех экспертиз касались протестантских и неопротестантских объединений, около 18% – мусульманских и примерно 24% – языческих и неоязыческих.

Протестантские и неопротестантские объединения – наиболее многочисленная категория религиозных организаций, проходивших ГРЭ, при этом отрицательных заключений они получили относительно немного (около 15%). Заметно выше доля негативных результатов экспертизы в отношении исламских организаций (40%). Чаще всего они были у объединений мусульман-шиитов, деятельность которых рассматривалась некоторыми советами как противоречащая российскому законодательству (из-за многоженства) и потенциально опасная из-за возможных межконфессиональных конфликтов.

Еще более сложная ситуация с экспертизами языческих и неоязыческих организаций. Позиции экспертных советов в их отношении заметно различаются от региона к региону и, на наш взгляд, могут служить лакмусовой бумагой политики местных властей в отношении язычества. В национальных республиках и автономиях обращение к утраченным верованиям предков, пусть в сильно реконструированном виде, поддерживается, так как воспринимается как часть политики по сохранению национально-культурного

<sup>14</sup> Такой вывод можно сделать из сравнения результатов экспертиз с информацией о регистрации и ликвидации религиозных организаций на портале некоммерческих организаций Минюста России (<http://unro.minjust.ru>) и в Едином государственном реестре юридических лиц.

<sup>15</sup> Так, в 2018 г. в Пензенской области экспертный совет рассматривал МРО христиан веры евангельской «Церковь "Живая вера"» при наличии копии свидетельства о признании подтверждения о вхождении в централизованную религиозную организацию, а в 2015 г. совет при Минюсте проводил экспертизу девяти приходов Римско-католической церкви в Крыму при наличии письма из Ватикана, подтверждающего принадлежность МРО.

турной идентичности<sup>16</sup>. Напротив, эклектические реконструкции на основе традиционных языческих верований не признаются экспертами религиозным вероучением там, где они не рассматриваются в контексте возрождения локальной культуры и духовности<sup>17</sup>.

Наконец, наиболее проблемной оказывается экспертиза религиозных групп, которые можно отнести к альтернативному православию (суммарно – около 13% от общего числа экспертиз). Среди них есть принадлежащие различным течениям в старообрядчестве и относительно недавно появившимся неканоническим церквям (РАПЦ, Апостольская православная церковь), и большинство из них эксперты признавали религиозными организациями. В то же время отрицательное заключение получали почти все общины, которые хотели, сохранив православное вероучение, получить самостоятельный юридический статус без вхождения в состав РПЦ или иной централизованной православной организации<sup>18</sup>. По сути, экспертные советы здесь выступают в качестве барьера появлению новых направлений альтернативного православия, часто обусловленных не идеальными, а локальными административно-хозяйственными конфликтами.

С точки зрения некоторых наших информантов, эвристическая функция ГРЭ давно сошла на нет, «потому что сегодня все исследовано» (№ 3), т. е. действующие на территории РФ религиозные объединения придерживаются уже известных, изученных вероисповеданий. В этой ситуации на первое место выходит функция советов по легитимации решений. Вот как ее характеризуют сами религиоведы:

«Может быть, они для подстраховки [обращаются с запросом к экспертам], думают: “У нас совет создан – должен же он работать, и им меньше на себя брать ответственность”» (№ 7).

«Если взять отрезок от нулевых, то востребованность, пожалуй, возрастает. Возрастает не столько в силу заинтересованности органов власти в том, чтобы получить объективное решение. (...) В ос-

<sup>16</sup> Например, в положительном заключении экспертного совета в Чувашии относительно Природной экологической религиозной организации «Академия Чувашской Духовности» от 20.09.2011 отмечалось, что она была создана «представителями чувашской национальной интеллигенции с целью поисков в области этнической духовности и противостояния процессам мировой глобализации». URL: [https://to21.minjust.ru/sites/default/files/zaklyuchenie\\_ekspertnogo\\_soveta\\_20.09.2011.doc](https://to21.minjust.ru/sites/default/files/zaklyuchenie_ekspertnogo_soveta_20.09.2011.doc) (дата обращения: 31.03.2019).

<sup>17</sup> Показательны разные позиции экспертного совета в Якутии в отношении объединений, исповедующих традиционное якутское вероучение Аар Айыы и тенгерианство, исторически связанное с народами тюркской языковой группы в целом. Первые рекомендовались к регистрации, во втором случае совет отказался признать общину религиозным объединением, хотя оба течения в современном мире представляют собой академически реконструированное неязычество.

<sup>18</sup> Так, по мнению Санкт-Петербургского совета, дважды отказывавшегося признавать «Приход Святой Преподобномученицы Елисаветы в Санкт-Петербурге» религиозной организацией, она «заявляет себя в качестве православной, утверждает верность св. Преданию, но на практике в своем Уставе регламентирует модель управления, противоречащую канонам православия». URL: [https://to78.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_po\\_sozdaniyu\\_mro\\_prihod\\_svyatoy\\_prepodobnmuchenicy\\_elisavety\\_-15.02.2017.docx](https://to78.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_po_sozdaniyu_mro_prihod_svyatoy_prepodobnmuchenicy_elisavety_-15.02.2017.docx) (дата обращения: 31.03.2019). Аналогично рассуждали и другие советы в подобных случаях: если организация относит себя к православию, она не может оспаривать управлеченскую иерархию РПЦ.

*нове этих просьб лежит желание легализовать то или иное ангажированное на самом деле решение» (№ 13).*

Результаты экспертиз показывают, что легитимирующая функция ГРЭ проявляется на практике в двух формах. Первая – это подтверждение выводов, для которых чиновникам достаточно собственных знаний и компетенции (например, о полноте документов, предоставленных организацией-заявителем). Этим можно объяснить большую долю формальных экспертиз при том, что сама работа экспертных советов – явление редкое в региональном масштабе. Вторая – это формулирование доводов, по которым религиозная организация может быть зарегистрирована или, чаще, не может.

Наряду с легитимирующей, в ряде случаев ГРЭ выполняла и «охранительную» функцию. Судя по текстам заключений, это касается как защиты позиций централизованных организаций крупнейших конфессий в России, так и, в некоторых ситуациях, предупреждения потенциальных конфликтов и сохранения межконфессионального мира в регионе<sup>19</sup>. Проблема в том, что оценка общественной опасности сильно варьируется от совета к совету. Кроме того, сама оценка общественной опасности выходит за пределы задач, которые обычно ставятся перед экспертными советами по ГРЭ.

## Качество экспертизы

Исходя из задач ГРЭ и вопросов, задаваемых экспертам, основным исследовательским приемом в экспертизе должно быть сопоставление документов с реальной практикой деятельности религиозной группы. Это подразумевает целый набор методов, включая полевую работу. В формулировке одного из наших информантов, самому анализу должен предшествовать этап, когда исследователь «набирает материал» (№ 4).

Однако на практике в подавляющем большинстве случаев экспертные советы полноценного исследования не проводили. Около 60% экспертиз основывались только на изучении документов, представленных в Минюст организацией-заявителем. Лишь в 20% случаев эксперты беседовали с руководителями религиозной общины, в 15% – ссылались на специальную науч-

<sup>19</sup> Приведем несколько примеров «охранительной» логики разного рода. В заключении на МРО «Православное единство» в Свердловской области от 18.07.2016 говорилось: «Эксперты пришли к мнению о возможности конфликта с представителями православных конфессий, внесенных в единый реестр религиозных организаций, действующих на территории Российской Федерации». URL: [https://to66.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie.docx](https://to66.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie.docx) (дата обращения: 31.03.2019). В Приморском крае совет посчитал необходимым особо отметить, что в документах МРО мусульман г. Арсеньев «сделана попытка преувеличить значение мусульман в освоении Приморского края и Дальнего Востока в целом», чем группа «пытается ввести в заблуждение органы государственной власти». URL: [https://to25.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_2.pdf](https://to25.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_2.pdf), заключение от 02.04.2014 (дата обращения: 31.03.2019). Во Владимирской области совет в 2017 г. посоветовал МРО «Махалля Нур» г. Муром удалить из «Сведений об основах вероучения» фразу о том, что люди делятся в зависимости от соблюдения шариата «на правоверных, лицемеров и неверных». URL: [https://to33.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_po\\_rezulstatam\\_provedeniya\\_gosudarstvennoy\\_religiovedcheskoy\\_ekspertizy\\_v\\_otnoshenii\\_mestnoy\\_musulmanskoy\\_religioznoy\\_organizacii\\_mahallya\\_nur\\_g.\\_murom\\_vladimirskoy\\_oblasti\\_0.docx](https://to33.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_po_rezulstatam_provedeniya_gosudarstvennoy_religiovedcheskoy_ekspertizy_v_otnoshenii_mestnoy_musulmanskoy_religioznoy_organizacii_mahallya_nur_g._murom_vladimirskoy_oblasti_0.docx) (дата обращения: 31.03.2019).

ную литературу по теме и только в 7% – лично или по видеозаписи изучали богослужения или другие обряды.

Отсутствие полноценных исследований религиозных практик при ГРЭ представляет проблему по двум причинам. Во-первых, советы не выполняют свою основную функцию – предоставления чиновникам специального знания. Во-вторых, выводы экспертов, основанные лишь на анализе учредительных документов, а не практик, создают риски ущемления прав верующих. Так, результат ряда экспертиз был отрицательным просто потому, что эксперты оценивали справку об основах вероучения как неполную, но не предпринимали никаких действий для того, чтобы получить недостающую информацию из интервью, наблюдений или научной литературы.

Анализ текстов экспертных заключений позволяет говорить о большой разнице в их качестве. Встречаются тексты, состоящие из поставленных вопросов и ответов на них, без какой-либо обосновательной части, хотя порядок проведения ГРЭ, установленный приказом Минюста, предписывает включать в текст «содержание и результаты исследований». Объем заключений варьируется от двух до 20 страниц. Распространена практика копирования текста из предыдущих заключений МРО того же вероисповедания (26% от общего числа заключений) и не только. Например, полностью идентичными, за исключением названия организации, оказались два заключения экспертного совета г. Москвы от 2018 г. – на МРО гаудия-вайшнавов «Бхакти Винод Сангха» и МРО шаманистов «Кузнечной молот». Иногда в текстах, представляющих результат работы экспертных советов, фигурируют вставки из «Википедии». В целом примерно половину всех проанализированных заключений можно охарактеризовать как несоответствующие общенаучным критериям качественного исследования.

Положенные в основу работы советов принципы коллегиальности и единой ведомственной подчиненности Минюсту должны способствовать примерно одинаковому уровню проработки экспертиз. Однако на практике этого не происходит – различия в заключениях региональных советов колоссальные, в том числе из-за разных методических подходов. Таким образом возникает территориальное неравенство в положении религиозных объединений: в одном регионе их могут зарегистрировать, в другом – нет.

Например, в 2018 г. в Красноярском крае и Москве проводилась экспертиза двух схожих МРО гаудия-вайшнавов. Органы юстиции в запросах поставили одинаковые вопросы. В первом случае совет провел полевое религиоведческое исследование, включая интервью с членами общины, и подтвердил, что практика деятельности организации соответствует канонам современного вайшнавизма<sup>20</sup>. Во втором случае совет использовал только юридический анализ справки об основах вероучения и пришел

---

<sup>20</sup> URL: <https://to24.minjust.ru/ru/node/385549> (дата обращения: 31.03.2019).

к выводу, что «не представляется возможным идентифицировать практики и деятельность объединения «Бхакти Винод Сангха» как обладающие религиозными признаками и соотносимые с какой-либо конкретной религией»<sup>21</sup>. То есть разные методы, выбранные советами, привели к разным результатам.

Имеющихся у нас данных недостаточно, чтобы делать безусловный вывод о том, что конфессиональная и административная ангажированность экспертных советов определяет их решения (в первую очередь потому, что известен состав далеко не всех советов), хотя тенденция наблюдается. Вместе с тем очевидно, что отсутствие какого-либо методического единства экспертизы, регламентированного на уровне Минюста России, и контроля над его соблюдением способствует тому, чтобы ситуативно эта ангажированность могла себя проявить в заключениях экспертов. От ГРЭ ожидается, что она «должна быть научной в самом кондовом смысле слова» (№ 6), однако и ее дизайн, и реалии формирования советов, и практики производства экспертиз дают широкие возможности для отхода от научной строгости и объективности.

## Выводы

Текущая практика государственной религиоведческой экспертизы в Российской Федерации вынуждает задуматься об эффективности данного института в нынешнем виде и необходимости его реформирования. Несмотря на некоторый рост числа экспертиз в последние годы, востребованность экспертного знания органами юстиции является низкой. Состав некоторых экспертных советов (где присутствуют конфликты интересов), а также качество написанных ими заключений свидетельствуют о том, что эти советы не всегда способны предоставить знание экспертного уровня.

ГРЭ воспринимается заинтересованными сторонами как потенциально очень важный институт, призванный служить одной из гарантий свободы совести и вероисповедания. Однако, как показывает опыт его работы в 2009–2018 гг., к экспертизам часто прибегают в ситуациях, когда специализированное знание не нужно и у самих чиновников достаточно компетенций для принятия решений. Также нередки случаи, когда процесс экспертизы сводится к юридическому анализу учредительных документов, представленных МРО, даже если от экспертов требуется оценить религиозные практики. Невостребованность и формальность работы экспертных советов, однако, не мешают использовать данный институт при необходимости

<sup>21</sup> В том числе, в тексте заключения утверждается, что вопрос о том, является ли МРО-заявитель религиозной организацией, «юридически и фактически обоснованно сводим к вопросу о том, имеют ли место в корпусе утверждений и описаний, представленных названным объединением (...) в качестве “основ вероучения”, признаки, соответствующие требованиям пункта 1 статьи 6 Федерального закона от 26.09.1997 N 125-ФЗ “О свободе совести и о религиозных объединениях”». В добавок текст заключения, как отмечалось выше, полностью дублировал текст экспертного заключения на другую МРО. URL: [https://to77.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe\\_zaklyuchenie\\_mestnoy\\_religioznoy\\_organizacii\\_gaudiya-vayshnavov\\_bhakti\\_vinod\\_sangha.docx](https://to77.minjust.ru/sites/default/files/ekspertnoe_zaklyuchenie_mestnoy_religioznoy_organizacii_gaudiya-vayshnavov_bhakti_vinod_sangha.docx) (дата обращения: 31.03.2019).

в качестве барьера для нежелательных религиозных объединений и легитимации отказов в их государственной регистрации.

Обращение к кейсу ГРЭ также показывает, что разрабатываемая на материале Евросоюза модель экспертных советов как многофункциональных институтов, сочетающих предоставление знания, выработку консенсуса и легитимацию решений, не всегда применима. В случае государственной религиоведческой экспертизы в РФ, обслуживающей рутинные задачи бюрократии, такая модель проявляет свои отрицательные стороны: представительство заинтересованных сторон в советах ведет к конфликтам интересов вместо выработки консенсуса, легитимация решений превращается в перекладывание ответственности на экспертов, а представление знания серьезно ограничено дизайном ГРЭ и возможностями экспертного корпуса.

Кроме того, в академических дискуссиях о путях повышения качества экспертизы один из заметных подходов – демократизация экспертизы, т. е. признание в качестве источников знания, на основе которого формируется экспертная рекомендация, не только ученых, но и практиков, представителей заинтересованных сторон в обсуждаемой проблеме, а также подготовленной, но профанной публики (Fischer, 2004; Kirk, 2018). Однако в исследуемом нами случае участие в экспертных советах людей из неакадемической среды приводит к скрытым конфликтам интересов и не улучшает качество экспертизы.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

---

### Краткая характеристика информантов

Информант (№)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Имеет ученую степень (Д – доктор, К – кандидат наук)	Д	К	Д	Д	Д	К	К	Д	нет	К	К	Д	Д
Был или является членом совета по проведению ГРЭ	да	да	да	нет	да	да	да	да	нет	да	да	нет	да
Имеет опыт судебной или досудебной экспертизы	да	да	да	да	да	да	да	нет	нет	да	нет	да	нет

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Агафонова А.А. Порядок образования и условия деятельности религиозных объединений: сравнительно-правовой анализ // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2011. – № 1. – С. 5–12.
2. Астахова Л.С. Судебная религиоведческая экспертиза – научный жанр вне научной аудитории: опыт метаэкспертизы // Гуманитарные науки в XXI веке: научный Интернет-журнал. – 2015. – № 5. – С. 89–103.
3. Беляева Н.Ю. (отв. ред.), Зайцев Д.Г., Какабадзе Ш.Ш. (науч. ред.) Аналитические сообщества в публичной политике: глобальный феномен и российские практики. – М.: РОССПЭН, 2013.
4. Бирюков В.Ю. Системный анализ государственной политики России в отношении нетрадиционных религиозных организаций: история вопроса, современное состояние и тенденции развития // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – Т. 65. – С. 42–51.
5. Горный М.Б. Общественные консультативные структуры при органах власти: опыт Санкт-Петербурга // Телескоп: журнал социологических и маркетинговых исследований. – 2011 – № 2. – С. 14–24.
6. Давыдов И.П. «Черный ящик» российского религиоведения в свете акторно-сетевой теории Бруно Латура // Вестник Русской христианской гуманитарной академии. – 2015. – № 16 (1). – С. 193–203.
7. Загребина И.В. (а) Институт государственной религиоведческой экспертизы и его значение в механизме гарантирования свободы совести и свободы вероисповедания // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 32–34.
8. Загребина И.В. (б) От невежества к мнимому экстремизму: проблемы религиоведческой экспертизы в России // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. – 2013. – № 2 (31). – С. 159–176.
9. Иваненко С.И. Проблемы обоснованности и достоверности выводов религиоведческой экспертизы // Исламоведение. – 2013. – № 4. – С. 46–55.
10. Иванова О.С., Плаксин С.М. Анализ практики привлечения экспертных организаций (индивидуальных экспертов) к процессу исполнения государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 5–32.
11. Кантеров И. Экспертные советы как субъекты конфессиональной политики // Преодолевая государственно-конфессиональные отношения. Сборник статей под общ. ред. С.Н. Градировского. – Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2004.
12. Лукичев О.В., Иванова О.С., Чалых И.С. Проблемы применения антиэкстремистского законодательства в контексте права на свободу совести и вероисповедания // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2017. – № 1 (44). – С. 28–36.
13. Минченко О.С. Теория и практика использования экспертизы в рамках реализации контрольно-надзорных функций государства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 20–33.
14. Панин С.А., Козлов М.В. Религиоведческая экспертиза в России: проблемы и перспективы // Религиоведение. – 2016. – № 1. – С. 77–109.

15. Пчелинцев Л.В. (а) Какой должна быть государственная религиоведческая экспертиза // Российская юстиция. – 2009. – № 3. – С. 47–50.
16. Смирнов М.Ю. Религии в России и современное религиоведение // Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. – 2014. – Т. 2. – № 3. – С. 110–120.
17. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. – 2013. – № 2 (194).
18. Сунгуров А.Ю., Калягин М.Е. Российское экспертное сообщество и власть: основные формы взаимодействия // Политические исследования. – 2017. – № 3. – С. 144–159.
19. Сунгуров А.Ю. Экспертное сообщество, фабрики мысли и власть: опыт трех регионов // Политические исследования. – 2014. – № 2. – С. 72–87.
20. Тимошук А.С., Филькин К.Н. Казус суда над Бхагавад-гитой Свами Прабхупады: генезис, анализ, реакция общественности и медиа // Вестник Томского государственного университета. История. – 2013. – № 4 (24). – С. 178–184.
21. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. – 2015. – № 3. – С. 129–133.
22. Элбакян Е. (а) Религиоведческая экспертиза в свете общенаучных принципов // ИАЦ «Сова». 30.11.2015. URL: <http://www.sova-center.ru/religion/publications/2015/11/d33340> (дата обращения: 20.08.2019).
23. Элбакян Е. (б) Современное российское религиоведение – в горе и в радости // Религиоведческие исследования. – 2015. – № 1. – С. 191–199.
24. Эпштейн А.Д. Борьба с экстремизмом и проблемы обеспечения свободы совести и вероисповедания в многоконфессиональной России // Вестник Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова. История и политология. – 2012. – № 1. – С. 91–112.
25. Яблоков И.Н. Проблема концептуализации религиоведения как отрасли знания // Гуманитарные и социальные науки. – 2017. – № 2. – С. 98–118.
26. Barker E. «What Should We Do about the Cults? Policies, Information and the Perspective of INFORM» // The New Religious Question: State Regulation or State Interference? Peter Lang, Bruxelles, 2006. P. 371–395.
27. Beckford J.A. ‘Laïcité,’ ‘Dystopia,’ and the Reaction to New Religious Movements in France // Regulating Religion. Springer, Boston, MA, 2004. P. 27–40.
28. Clark E.A. Liberalism in Decline: Legislative Trends Limiting Religious Freedom in Russia and Central Asia // Transnational Law & Contemporary Problems. 2013. No. 22. P. 335–336.
29. Collins H., Evans R. Rethinking Expertise. The University of Chicago Press, 2007.
30. Doe N. Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction. Oxford University Press, Oxford, 2011.
31. Finke R., Mataic D.R., Fox J. Assessing the Impact of Religious Registration // Journal for the Scientific Study of Religion. 2017. Vol. 56. No. 4. P. 720–736.
32. Fischer F. Professional Expertise in a Deliberative Democracy: Facilitating Participatory Inquiry // The Good Society. 2004. Vol. 13. No. 1. Symposium: Theory of Democratic Professionalism. P. 21–27.

33. Flere S. Registration of Religious Communities in European Countries // Polititics and Religion. 2010. No. 4. P. 99–117.
34. Gornitzka A., Sverdrup U. Access of Experts: Information and EU Decision-making // West European Politics. 2011. Vol. 34. No. 1. P. 48–70.
35. Krick E. The Epistemic Quality of Expertise: Contextualized Criteria for the Multi-source, Negotiated Policy Advice of Stakeholder Fora // Critical Policy Studies. 2018. Vol. 12. No. 2. P. 209–226.
36. Lentsch J., Weingart P. (ed.) The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance. Cambridge University Press, 2011.
37. Maasen S., Weingart P. (ed.) Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making. Springer Science & Business Media, 2006.
38. Metz J. Expert Groups in the European Union: A Sui Generis Phenomenon? // Policy and Society. 2017. Vol. 32. No. 3. P. 267–278.
39. Shterin M., Richardson J.T. Effects of the Western Anti-Cult Movement on Development of Laws Concerning Religion in Post-Communist Russia // Journal of Church and State. 2000. Vol. 42. No. 2. P. 247–271.
40. Trondal J., Murdoch Z., Geys B. Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics // Politics and Governance. 2015. Vol. 3. No. 1. P. 26–36.

## DESIGN AND PRACTICES OF STATE RELIGIOUS EXPERTISE IN THE RUSSIAN FEDERATION

---

### **Yulia A. Krasheninnikova**

Ph. D. (History), Expert of the Laboratory for Local Administration,  
National Research University Higher School of Economics.  
Associate professor of the Department of Management, HSE Campus in Perm.  
Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: jkrasheninnikova@hse.ru

### **Nikita D. Kochergin**

MA (Public Administration), Independent Researcher,  
National Research University Higher School of Economics, HSE Campus in Perm.  
Address: 24a-24 Volgodonskaya Str., 614109 Perm, Russian Federation.  
E-mail: ndkochergin@yandex.ru

### **Abstract**

The paper discusses the practice of ‘state religious expertise’, i.e. a special form of applying expert knowledge in Russia, primarily for the purpose of registering religious organizations. Authors reveal the real place and functions of this institute, by analyzing

ing data on the activities of special expert committees for the Ministry of Justice of the Russian Federation and its regional offices over the period 2009–2018, as well as on the interviews with religious studies specialists. Two main problems were found out: the low demand of this knowledge by the Ministry of Justice officials and the existence of expert committees with an obvious conflict of interest. The general number of expert examinations is small, and its significant part is unnecessary, being only a confirmation of the conclusions for which officials have enough of their own competence. Besides, the rules of ‘state religious expertise’ are flexible, and practices vary from one region to another, which puts local religious communities in unequal conditions. In summary, the work of expert committees often may be characterized as formal or fictitious, but it may be used, if necessary, as a barrier against unwelcome religious associations, thereby ensure state intervention in the sphere of religious freedom.

**Keywords:** state religious expertise; expert committees; registration of religious organizations; religious policy; expert knowledge.

**Citation:** Krasheninnikova, Y.A. & Kochergin, N.D. (2020). Ustroystvo i Praktiki gosudarstvennoy religiovedcheskoy ekspertizy v RF [Desing and Practices of State Religious Expertise in the Russian Federation]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 187–209 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Agafonova, A.A. (2011). Poryadok obrazovaniya i usloviya deyatel'nosti religioznykh ob''edinenii: sravnitel'no-pravovoi analiz [The Procedure of Formation and Terms of the Activity of Religious Associations: a Comparative Legal Analysis]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, no 1, pp. 5–12.
2. Astakhova, L.S. (2015). Sudebnaya religiovedcheskaya ekspertiza – nauchnyi zhanr vne nauchnoi auditorii: opyt metaekspertizy [Judicial Theological Examination – Scientific Genre out of Educational Audience: Experience of Metaexamination]. *Gumanitarnye nauki v XXI veke: nauchnyi Internet-zhurnal*, no 5, pp. 89–103.
3. Barker, E. (2006). What Should We Do about the Cults? Policies, Information and the Perspective of INFORM. In: *The New Religious Question: State Regulation or State Interference?* Bruxelles: Peter Lang, pp. 371–395.
4. Belyaeva, N.Yu., Zaytsev, D.G. & Kakabadze, Sh.Sh. (eds.) (2013). *Analiticheskie soobshchestva v publichnnoy politike: global'nyy fenomen i rossiyskie praktiki* [Analytical Communities in Public Policy: Global Phenomena and Russian Practices]. Moscow: ROSSPEN.
5. Beckford, J.A. (2004). ‘Laïcité’, ‘Dystopia’, and the Reaction to New Religious Movements in France. In: *Regulating Religion*. Boston, MA: Springer, pp. 27–40.
6. Biryukov, V.Yu. (2008). Sistemnyi analiz gosudarstvennoi politiki Rossii v otnoshenii netraditsionnykh religioznykh organizatsii: istoriya voprosa, sovremennoe sostoyanie i tendentsii razvitiya [System Analysis of the State Policy of Russia in Relation to Non-traditional Religious Organizations: the History of the Issue, the Current State and Development Trends]. *Izvestiya Rossiiskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gertsena*, vol. 65, pp. 42–51.

7. Clark, E.A. (2013). Liberalism in Decline: Legislative Trends Limiting Religious Freedom in Russia and Central Asia. *Transnational Law & Contemporary Problems*, no 22, pp. 335–336.
8. Collins, H. & Evans, R. (2007). *Rethinking expertise*. The University of Chicago Press.
9. Davydov, I.P. (2015). «Chernyi yashchik» rossiiskogo religiovedeniya v svete aktorno-setevoi teorii Bruno Latura [«Black Box» of the Religious Studies in Russia in the Light of Bruno Latour's Actor-network Theory]. *Vestnik Russkoi khristianskoi gumanitarnoi akademii*, no 16, pp. 193–203.
10. Doe, N. (2011). *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
11. Elbakyan, E. (2015a). Religiovedcheskaya ekspertiza v svete obshchenauuchnykh printsipov [Religious Expertise in the Light of General Scientific Principles]. *IATs «Sova»*, 30 November 2015. Available at: <http://www.sova-center.ru/religion/publications/2015/11/d33340> (accessed: 20 August, 2019).
12. Elbakyan, E. (2015b). Sovremennoe rossiyskoe religiovedenie – v gore i v radosti [Modern Russian Religious Studies – in Sorrow and in Joy]. *Religiovedcheskie issledovaniya*, no 1, pp. 191–199.
13. Epshtein, A.D. (2012). Bor'ba s ekstremizmom i problemy obespecheniya svobody sovesti i veroispovedaniya v mnogokonfessional'noi Rossii [Fight against Extremism and the Problems of Maintenance of Freedom of Consciousness and Religion in Multi-confessional Russia]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta im. M.A. Sholokhova. Iстория и политология*, no 1, pp. 91–112.
14. Finke, R., Mataic, D.R. & Fox, J. (2017). Assessing the Impact of Religious Registration. *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 56, no 4, pp. 720–736.
15. Fischer, F. (2004). Professional Expertise in a Deliberative Democracy: Facilitating Participatory Inquiry. *The Good Society*, vol. 13, no 1 (Symposium: Theory of Democratic Professionalism), pp. 21–27.
16. Flere, S. (2010). Registration of Religious Communities in European Countries. *Polititcs and Religion*, no 4, pp. 99–117.
17. Gornitzka, A. & Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. *West European Politics*, vol. 34, no 1, pp. 48–70.
18. Gornyi, M.B. (2011). Obshchestvennye konsul'tativnye struktury pri organakh vlasti: opyt Sankt-Peterburga [Public Advisory Structures under the Jurisdiction of Authorities: the Experience of St. Petersburg]. *Teleskop: zhurnal sotsiologicheskikh i marketingovykh issledovanii*, no 2, pp. 14–24.
19. Ivanenko, S.I. (2013). Problemy obosnovannosti i dostovernosti vyvodov religiovedcheskoi ekspertizy [Issues of Validity and Reliability of the Conclusions of Religious Expertise]. *Islamovedenie*, no 4, pp. 46–55.
20. Ivanova, O.S. & Plaksin, S.M. (2009). Analiz praktiki privlecheniya ekspertnykh organizatsiy (individual'nykh ekspertov) k protsessu ispolneniya gosudarstvennykh funktsiy [The Practice of Engagement of Experts or Expert Organizations in the Process of Performing Government Functions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 5–32.

21. Kanterov, I. (2004). Ekspertnye sovety kak sub'ekty konfessional'noi politiki [Expert Councils as Subjects of Confessional Policy]. In: *Preodolevaya gosudarstvenno-konfessional'nye otnosheniya* [Covering State-Church Relations]. N. Novgorod: Izd-vo Volgo-Vyatskoi akademii gos.sluzhby.
22. Krick, E. (2018). The Epistemic Quality of Expertise: Contextualized Criteria for the Multi-source, Negotiated Policy Advice of Stakeholder Fora. *Critical Policy Studies*, vol. 12, no 2, pp. 209–226.
23. Lentsch, J. & Weingart, P. (eds.) (2011). *The Politics of Scientific Advice: Institutional Design for Quality Assurance*. Cambridge University Press.
24. Lukichev, O.V., Ivanova, O.S. & Chalykh, I.S. (2017). Problemy primeneniya antiekstremistskogo zakonodatel'stva v kontekste prava na svobodu sovesti i veroispovedaniya [Problems of Application of Anti-extremism Legislation in the Context of the Right to Freedom of Conscience and Religion]. *Kriminologiya: vchera, segodnya, zavtra*, no 1, vol. 44, pp. 28–36.
25. Maasen, S. & Weingart, P. (eds.) (2006). *Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making*. Springer Science & Business Media.
26. Metz, J. (2017). Expert Groups in the European Union: A Sui Generis Phenomenon? *Policy and Society*, vol. 32, no 3, pp. 267–278.
27. Minchenko, O.S. (2012). Teoriya i praktika ispol'zovaniya ekspertizy v ramkakh realizatsii kontrol'no-nadzornykh funktsiy gosudarstva [Theory and Practice of Using Expertise in the Implementation of Control and Supervisory Functions of the State]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 20–33.
28. Panin, S.A. & Kozlov, M.V. (2016). Religiovedcheskaya ekspertiza v Rossii: problemy i perspektivy [Religious Expertise in Russia: Problems and Perspectives]. *Religiovedenie*, no 1, pp. 77–109.
29. Pchelintsev, L.V. (2009a). Kakoi dolzhna byt' gosudarstvennaya religiovedcheskaya eksper-tiza [What the State Religious Expertise Should Be]. *Rossiiskaya yustitsiya*, no 3, pp. 47–50.
30. Shcherbina, M.V. (2015). Obshchestvennye sovety pri organakh ispolnitel'noi vlasti: sotsial'naya ekspertiza i kontrol' [Public Councils under the Jurisdiction of the Executive Authorities: the Social Assessment and Control]. *Vlast'*, no 3, pp. 129–133.
31. Shterin, M. & Richardson, J.T. (2000). Effects of the Western Anti-Cult Movement on Development of Laws Concerning Religion in Post-Communist Russia. *Journal of Church and State*, vol. 42, no 2, pp. 247–271.
32. Smirnov, M.Yu. (2014). Religii v Rossii i sovremennoe religiovedenie [Religions in Russia and Modern Religious Studies]. *Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A.S. Pushkina*, no 3, pp. 110–120.
33. Starodubova, O.E. (2013). Obshchestvennyi kontrol': pravovaya podderzhka [Public Control: Legal Support]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, no 2, pp. 130–136.
34. Sungurov, A.Yu. & Karyagin, M.E. (2017). Rossiiskoe ekspertnoe soobshchestvo i vlast': osnovnye formy vzaimodeistviya [Russian Expert Community and Government: the Main Forms of Interaction]. *Journal of Political Studies*, no 3, pp. 144–159.
35. Sungurov, A.Yu. (2014). Ekspertnoe soobshchestvo, fabriki mysli i vlast': opyt trekh regionov [Expert Community, "Think Tanks" and Power: Experience of Three Regions]. *Journal of Political Studies*, no 2, pp. 72–87.

36. Timoshchuk, A.S. & Fil'kin, K.N. (2013). Kazus suda nad Bkhagavad-gitoi Svami Prabhupady: genezis, analiz, reaktsiya obshchestvennosti i media [Incident of Trial over Swami Prabhupada's Bhagavad-gita: Genesis, Analysis, Reaction of the Public and Media]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Iстория*, no 4, pp. 178–184.
37. Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2015). Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics. *Politics and Governance*, vol. 3, no 1, pp. 26–36.
38. Yablokov, I.N. (2017). Problema kontseptualizatsii religiovedeniya kak otrazili znaniya [Problem of Religion Study Conceptualization as a Branch of Knowledge]. *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki*, no 2, pp. 98–118.
39. Zagrebina, I.V. (2013a). Institut gosudarstvennoi religiovedcheskoi ekspertizy i ego znachenie v mekhanizme garantirovaniya svobody sovesti i svobody veroispovedaniya [The Institute of State Religion Studies and Its Significance in the Mechanism of Guaranteeing Freedom of Conscience and Freedom of Religion]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no 5, pp. 32–34.
40. Zagrebina, I.V. (2013b). Ot nevezhestva k mnimomu ekstremizmu: problemy religiovedcheskoi ekspertizy v Rossii [From Ignorance to Alleged Extremism: the Problems of Religious Expertise in Russia]. *State, Religion and Church in Russia and Worldwide*, no 2, vol. 31, pp. 159–176.