

РЕЛИГИЯ, КУЛЬТУРА, ОБРАЗОВАНИЕ

Н. В. Тузов

Этнический и религиозный факторы во внутренней политике России на стыке веков*

ЭТНОС, РЕЛИГИЯ
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Любые формы органи-

зации на определенном этапе своего развития вступают во взаимодействие с церковью. Необходимость проведения единой политики государством и церковью сознавалась во все времена. Юристами и философами разрабатывались различные системы мирного и упорядоченного симбиоза или, наоборот, четкого, лишённого политической взаимозависимости разделения сфер влияния церкви и государства. Но в реальной жизни общая для них сфера продолжала сохраняться, как бы они ни сосредотачивались на собственных проблемах, диктуемых их собственными специфическими целями. В бытии сфера религии не подчиняется государству, а сфера действия государства — законы, «правовые обязанности» не подвластны церкви как институту. Напротив, поскольку «церковная община имеет *собственность*, совершает культовые *действия*... она переходит из своей внутренней области в область мирского, тем самым в область государства и, следовательно, непосредственно подпадает под его законы»¹.

Человек как гражданин должен будет выполнять свои обязанности по отношению к государству, а как верующий — по отношению к церкви. Понятно, что в таких случаях

у человека, так или иначе связанного с религией, могут возникнуть конфликты между верой и долгом.

В этих условиях достаточно сложно определить, насколько та или иная сфера является общей, и как разделить полномочия. По сути, это является политической проблемой, ибо затрагивает существующий порядок жизни общества, принципы его институционализации и самоопределения. Если обе стороны придерживаются принципов взаимного согласия и взаимопонимания, готовы сотрудничать ради блага людей, то решение будет найдено. Если же одна из сторон не готова или не желает идти на компромисс, а чаще всего так поступает государство, то столкновения между ними неизбежны. Таким образом, достижение идеального состояния в отношениях государства и церкви представляет собой сложную проблему, и, прежде всего в практическом плане. Даже более или менее четкое разделение сфер влияния политики и религии упрощает практическую проблему, но, тем не менее, вызывает новый вопрос: что произойдет со светским государством, если культура (здесь, прежде всего, имеются в виду религиозные традиции) его граждан будет полностью вытеснена в область частной жизни? Даже в условиях гипотетически полного разделения функций и полномочий церкви и государств-

* Продолжение. Начало в №1 за 2007 год.

ва проблема остается, поскольку государство вынуждено развитием социальной интеграции все в большей мере вторгаться в область, отведенную церкви. Государство никогда не откажется от претензий на духовную область человеческой жизни, в той или иной мере пытаясь поставить ее под контроль.

Как правило, деятельность и организация церкви (как собирательное понятие для единения мировых религий) не ограничиваются рамками государства: мировые религии с момента образования ориентировались не на отдельные государства, а на целые регионы. Таким образом, церковь не есть сообщество сторонников, принадлежащих к той или иной нации или к какому-то одному племени. Церковь — это сообщество людей разных народов и племен.

По мнению Л. А. Тихомирова, юристы должны обращать больше внимания на внутренние устои жизни народов, входящих в состав империи, нежели на существующие формальности: «К сожалению, юристы, имеющие своей задачей не только теоретическое изучение социально-государственных явлений, но главным образом искусство наилучшего управления, обыкновенно увлекаются этой последней стороной дела и оставляют без внимания законы самих явлений»². Как патриот своей страны, он выступал против прямых заимствований из Запада и критиковал такие подходы, особенно если они касались жизни разных народов. Он называл «фантастическими» и «квазинаучными» подходы, приведенные, например, в учебнике А. Алексеева «Русское государственное право»: «Если прежде политический строй народа слагался лишь из элементов, вырабатывавшихся на его родной почве, то в новое время этот строй нередко искусственно насаждается по образцу конституций других народов и сразу дает народу то, что другим доставалось веками многотрудной исторической жизни»³.

Распад СССР, сегодняшний системный кризис в России, идеология потребительства создают в РФ некоторые благоприятные

условия для распространения различных форм политического насилия, основными методами которого стали террор, диверсии, захват заложников. Часто для этих целей используется исламское прикрытие. Необходимо подчеркнуть, что сам по себе ислам как религия не является причиной политического насилия. Чаще всего он оказывается лишь формой, в которую это насилие облечено.

По Закону РФ «О свободе вероисповеданий», по Конституции, принятой после референдума 1993 г., правовое обеспечение религиозной свободы вполне соответствует общепризнанным принципам и международным соглашениям. Новая Конституция полагает следующие принципы свободы совести: «Никакая идеология не может быть установлена в качестве государственной или обязательной» (п. 1 ст. 13); «Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» (ст. 14). Должному урегулированию подверглись все сферы религиозной деятельности. Это отразилось и в других законодательных актах, касающихся церковно-государственных отношений и свободы совести. В частности, в связи с принятием Закона РФ от 18 октября 1991 г. «О реабилитации жертв политических репрессий» были отменены ст. 142 и 227 УК РСФСР, связанные с нарушением закона об отделении церкви от государства и школы от церкви, и реабилитированы лица, осужденные по этим статьям.

1 октября 1997 г. был принят Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях». Этот Закон закрепил ряд принципиально новых положений: изменился порядок создания религиозных организаций, учредителями и участниками религиозной местной организации мог быть небольшой круг лиц. Кроме того, такие организации могли создавать только российские граждане. Было введено новое понятие — «религиозная группа», под которой призна-

ется добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, которое может действовать без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Вместе с тем, «логика развития процессов, происходящих во внутриконфессиональных, межконфессиональных и межнациональных отношениях, осмысление известных событий 11 сентября требуют совершенствования сформировавшейся в 90-е годы модели государственной вероисповедной политики, в том числе ее законодательной базы»⁴.

Много нареканий вызывал пункт Закона, согласно которому религиозная группа могла быть преобразована в религиозную организацию только спустя 15 лет после начала деятельности на соответствующей территории, либо подтвердив свое вхождение в структуру уже действующей централизованной религиозной организации. Ряд пунктов Закона, так или иначе, нарушает конституционный принцип равенства религиозных объединений перед Законом, что на практике вызвало немало недоразумений и конфликтных ситуаций. Кроме этого Закона на федеральном уровне действуют более 100 правовых актов, где в том или ином аспекте затрагиваются вопросы реализации свободы совести и деятельности религиозных объединений. Их условно можно разбить на несколько частей. К первой части автор относит законы и иные правовые акты, где о религиозных организациях говорится в контексте действий государства и его институтов, затрагиваются общие положения права на свободу совести и вероисповедания (законы о СМИ, о ФСБ, о похоронном деле и др.). Сюда же можно отнести законы, регламентирующие соблюдение и порядок реализации прав верующих в организациях и учреждениях (законы о статусе военнослужащих, УПК РФ и др.), а также законы, предусматривающие юридическую ответственность за нарушение законодательства о свободе совести (УК РФ, КоАП РФ и др.). Ко второй части можно отнести законы и нормативные

акты, регламентирующие порядок осуществления отдельных видов деятельности религиозных организаций, регулирующие их финансово-хозяйственную деятельность (законы о благотворительности, Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и др.). Следует упомянуть также законы и иные нормативно-правовые акты по вопросам реализации свободы совести и вероисповедания, принятые более чем в 30 субъектах Российской Федерации.

Некоторые важные области этой сферы общественных отношений остались за пределами внимания законодателей. Следует, к примеру, отрегулировать ограничение публичного освещения в СМИ участия в религиозных службах высших должностных лиц, вопросы реализации свободы совести в Вооруженных Силах, проблемы, связанные с заменой службы в армии альтернативной гражданской службой по религиозным мотивам и др.⁵ Особо важна разработка мер противодействия религиозному экстремизму. Парламент России принял ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», который вступил в силу с 1.08.2002 г. Заместитель Генпрокурора РФ В. Колесников заявил, что нужен отдельный закон о противодействии ваххабизму⁶.

В 90-х годы XX века и в начале XXI столетия в России были приняты правовые акты, направленные на учет разнообразных интересов народов Российской Федерации, обеспечение в известной степени взаимодействия федеральных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области осуществления реальной национальной политики. К таким законам относятся: ч. 2 и 3, ст. 26 и 80 Конституции РФ, ст. 117 Гражданского кодекса РФ, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. №909, Закон РФ «О национальной культурной автономии» (принят Государственной Думой 22 мая 1996 г. и одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 г., подписан Президентом РФ 17 июня 1996 г.), разд. III

Закона РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г., ст. 29 Закона РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г., Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г., Закон РФ «О средствах массовой информации» (в ред. Федеральных законов от 13 января 1995 г. №6-ФЗ, от 6 июня 1995 г. №87-ФЗ, от 19 июля 1995 г. №114-ФЗ, от 27 декабря 1995 г. №211-ФЗ), Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» от 1 июля 1993 г. №5303-1, Закон РФ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (принят Государственной Думой 19 сентября 1997 г., одобрен Советом Федерации 24 сентября 1997 г.), Федеральный закон «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (принят Государственной Думой 5 июня 1998 г., одобрен Советом Федерации 10 июня 1998 г.), Распоряжение Президента РФ «О подписании Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств» от 22 февраля 2001 г., Распоряжение Правительства РФ «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» от 1 марта 2003 г. и др.

Вопросы обеспечения безопасности государства и общества рассматриваются в ряде важных государственных законов. Так, в Конституции РФ этому посвящены ст. 4 (провозглашает целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации), ст. 13 (запрещает «подрыв безопасности государства»), ст. 45 (государственная защита прав и свобод человека и гражданина), ст. 61 (государственная защита и покровительство гражданам Российской Федерации за ее пределами). Кроме того, меры и средства обеспечения безопасности содержатся в ст. 80 (функции Президента РФ), ст. 82 (текст присяги Президента РФ), ст. 83 (Совет Безопасности), ст. 87 (защита против агрессии), ст. 114 (функции правительства). При этом в присяге Президента РФ говорится о защите «суверенитета и независимости, безопасности и целостности государства», а в статье о функциях Правительства РФ —

об обеспечении «обороны страны» и «государственной безопасности».

Существует также Закон РФ «О безопасности» (№2446-1), где в ст. 1 понятие «безопасность» трактуется как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Здесь «жизненно важные интересы» — это потребности, «удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства». Указываются также права и свободы личности, право общества на свои материальные и духовные ценности, право государства на суверенитет и территориальную целостность. Кроме того, в ст. 3 этого же Закона «угроза безопасности» определяется как «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства». По этому Закону, защита интересов личности, общества и государства возможна через использование соответствующих «мер экономического, политического, организационного и иного характера» (ст. 4). Следует отметить, что в данном Законе термины «народ» и «нация» не используются — они заменены терминами «личность» и «общество», причем в ряде статей Закона термин «личность» заменен термином «граждане Российской Федерации».

Ряд ученых выделяет следующие основные условия политической безопасности и стабильности России:

— демократические формы организации политической борьбы и власти;

— правовое государство, основанное на разделении властей, иерархической согласованности и верховенстве федеральных законов, законов субъектов федерации, всеобщем соблюдении правовых норм должностными лицами и гражданами, независимости судей, связанности государства, государственных учреждений и госслужащих принципами и нормами права;

— полнота и гарантированность прав и свобод граждан;

— формирование представительных органов власти, отбор и ротация элит путем свободных, конкурентных и справедливых выборов в условиях многопартийности;

— выражение и защита различных интересов множеством организованных социокультурных, этноконфессиональных, политических и других групп, общностей и общественных объединений;

— общественный контроль над деятельностью органов власти, управления и правоохранительных органов;

— действенное и решающее участие граждан в политике и управлении;

— развитие демократической политико-правовой культуры в обществе;

— эффективная и бескомпромиссная борьба с бюрократизмом, коррупцией и преступностью;

— оптимальное сочетание политической стабильности и развития на основе легитимности институтов политико-государственной власти и управления и консенсуса в отношении проводимых ею курсов внутренней и внешней политики;

— стратегический курс внешней политики⁷.

Все указанные факторы зависят от их комплексного соблюдения и претворения в жизнь.

События в России последнего десятилетия XX века и первых лет XXI века показывают, что для их анализа крайне актуализировались вопросы поиска ответов на вызовы и риски неоднозначных процессов современности. Следует внимательно изучать их противоречивую сущность, анализировать содержание современных общественных и политических процессов. Необходима разработка новых теоретических подходов и методов анализа современного российского общества, который должен включать рассмотрение не только общественно-политических процессов, но должен включать изучение закономерностей развития человеческого потенциала в контексте той среды, в которой человек осуществляет свою жизнедеятельность, и разработку на этой основе соответствующего законодательства.

Политические процессы на Северном Кавказе также обуславливают те или иные проявления этнического и религиозного факторов в законодательных актах, в заявлениях политиков разного ранга. Кандидаты в депутаты от северокавказских республик считали важным упоминать в предвыборных программах свои взгляды на развитие и поддержку ислама. «Не подлежит никакому сомнению, что депутаты от Ингушетии должны всемерно содействовать росту культуры своего народа... привитию нашему народу как можно больше, более доходчиво и на высоком профессиональном уровне ценностей ислама...», — так считал кандидат в депутаты ГД ФС РФ М. Богатырев⁸.

В августе 1999 г. президент Ингушетии Р. Аушев подписал указ о запрете ваххабизма в республике, а в сентябре 1999 г. парламент Дагестана принял Закон «О запрете ваххабистской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан». Это беспрецедентный закон, поскольку впервые орган законодательной власти не просто ввел ограничения общего плана, касающиеся религии, но также запретил существование конкретной религиозной школы без обычного в таких случаях юридического и иного обоснования, объявив ее антигосударственной. Дагестанский пример показывает сложную картину внутренней неоднородности мусульманской уммы, переплетение религиозных факторов с этническими. Дагестан, чрезвычайно пестрый как в этническом плане, так и в вариациях религиозной мусульманской практики, является лидером исламского возрождения на Северном Кавказе: из 10 тыс. российских паломников, ежегодно отправляющихся на хадж в Мекку⁹, более 80% — дагестанцы.

К 1996 г. в северокавказских республиках завершилось принятие своих конституций, закрепился их статус в качестве суверенных государств. Вот как, например, оговаривается правовой статус этнических групп в Конституции Дагестана: «Республика Дагестан гарантирует права коренных народов и национальных меньшинств в соответствии

с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Каждому из народов Дагестана гарантируется равное право на защиту жизненных интересов на конституционной основе» (ст. 5). Как правило, в этих конституциях правовой статус этносов проявляется через введение их представительства в высшие органы власти (пропорционального и паритетного). Так, в Конституции Адыгеи паритет адыгского и русскоязычного населения в исполнительных и представительных органах власти Республики оговорен достаточно четко, в Конституции Дагестана отдельно отмечены принцип паритетного представительства народов РД в Госсовете (высшем исполнительном органе власти Республики), а квотного представительства — в Народном собрании (высшем законодательном и представительном органе РД).

В действительности в 1990-е годы в России всякое юридическое представление о суверенитете и независимости было извращено. Парад суверенитетов и президентов, межнациональные трения и миграции в первой половине 90-х гг. только способствовали хаосу в праве и экономике. Уже тогда миллионы людей осознали, что дальнейшее продолжение такой политики приведет к самым печальным последствиям. Как прозорливо писал И. А. Ильин: «После падения большевиков... в стране начнется непредставимый хаос передвижений, возвращений, голода, холода и безвластия. Медленно, десятилетиями, будут слагаться новые, отпавшие или отчлененные государства. Каждое поведет с каждым соседним длительную борьбу за территорию и за население, что будет равносильно бесконечным гражданским войнам в пределах России.

Будут появляться все новые жадные, жестокие и бессовестные «псевдогенералы», добывать себе «субсидии» за границей и начинать новую резню. Двадцать государств будут содержать 20 министерств (20x10, т. е., по меньшей мере, 200 министров), 20 парламентов (20x200, т.е. как минимум 4000 парламентариев), 20 армий, 20 штабов, 20 военных

промышленностей, 20 разведок и контрразведок, 20 полиций, 20 таможенных и запретительных систем и 20 всемирно разбросанных дипломатических и консульских представительств... Новые государства окажутся через несколько лет сателлитами соседних держав, иностранными колониями или «протекторатами»¹⁰. В чем же видит выход Ильин? «Грядущей России нужен не произвол, не самодурство и не административная продажность, а **правопорядок, утверждаемый живым и неподкупным правосознанием**»¹¹.

Автор счел возможным процитировать такой большой кусок из работы известного русского философа, поскольку он поражает, прежде всего, не своей мрачностью, а практически стопроцентным предвидением нынешнего положения дел: эти двадцать государств — страны СНГ и Балтии плюс непризнанные государственные образования типа Абхазии, Нагорного Карабаха, Южной Осетии, Приднестровской Республики.

Для последовательного проведения дальнейшей политики укрепления государственной власти и наведения порядка в регионах, в частности, на Северном Кавказе, жизненно важно учитывать имеющийся исторический опыт, свои традиции, основанные на этнополитическом факторе, в становлении и развитии федерализма. Этот фактор лишь тогда несет позитивную нагрузку, когда последовательно воплощаются в жизнь на всей территории страны принципы государственной национальной политики. Ее основополагающие аспекты сводятся к методам, которыми можно решить накопившиеся проблемы в национальной сфере¹².

Ярким примером здесь является ситуация в Чеченской Республике. По мнению ряда российских политиков, а также некоторых чеченских общественных и политических деятелей, таких, как Хож-Ахмед Нухаев¹³, горная часть Чечни выпадает из политико-правового пространства России. В этой части Республики до сих пор велика сила традиции, почитание наследия «первых отцов», что подчиняет «все аспекты повседневной

жизни горцев суверенитету Бога». В случае же равнинных чеченцев «цивилизация, высокая степень урбанизации подчиняет все аспекты повседневной жизни горожан суверенитету государства»¹⁴.

Некоторые политики предлагали разделить республику на две части: северную — более цивилизованную и южную — более традиционную. При этом южная часть должна быть вне состава России, но одновременно без объявления государственного суверенитета, поскольку в ней, в силу национально-теократической формы правления и жизни по законам Всевышнего, не будет признаваться публичное право. Таким образом, предлагается организация двух государственных образований на месте одного по принципу «один народ — две общественные системы». Попытки перекройки существующих границ на Северном Кавказе однозначно свидетельствуют о значительной политической и конъюнктурной составной в «восстановлении исторической справедливости» в области административного устройства региона. Таким образом, можно констатировать, что отсутствие опыта в строительстве демократического государства и действенных механизмов федеративных отношений затрудняют реформирование страны. Происходит наполнение всех общественных отношений новым содержанием — этническим компонентом.

Рост этнического сознания повсеместен в России, и при всей своей культурно-исторической направленности содержит в себе элемент конфликтности. Возрастающее самосознание этносов приводит к спорам между народами за право называться лучшими или более цивилизованными, к борьбе за первенство в той или иной области экономики, культуры, к поиску доказательств древности своего происхождения и проживания на определенном месте с вытекающими отсюда территориальными претензиями и т. д.

Историческим фактом является то обстоятельство, что в России народы Кавказа едва ли не с самого начала покорения этой территории воспринимались и продолжают вос-

приниматься не только сами по себе как самостоятельные народности, но и как некоторое единое целое, как «кавказцы» вообще. Этот стереотип в разные исторические периоды и в зависимости от различных политических ситуаций имел как позитивную, так и негативную направленность. Вокруг Кавказа в течение долгого времени существовал своеобразный социально-культурный, этнопсихологический фон, объединявший народы Кавказа и стимулировавший кавказскую идентичность. И в зависимости от конкретной этнополитической, этнокультурной обстановки идентичность реально проявлялась и как индикатор региональной принадлежности людей с Кавказа, и как знак региональной солидарности носителей различных кавказских культур, и как их совместная реакция на инорегиональные, иноэтнические вызовы.

ФЕДЕРАТИВНОЕ ОБУСТРОЙСТВО ГОСУДАРСТВА — ПУТЬ В БУДУЩЕЕ

Чтобы сохранить мир и целостность страны после распада СССР, на фоне бурного развития тенденции к самоопределению у регионов, Центру ничего не оставалось, как предлагать им, в качестве откупного, «проглотить столько суверенитета, сколько смогут». Российские власти, напуганные возможностью развала страны, согласились на требования так называемых «национальных элит». Принятые при Б. Ельцине основополагающие документы создания Российской Федерации зафиксировали неравенство статусов субъектов РФ. Республики обладают большими правами, чем великорусские края и области. Асимметричность федеративного устройства дополнялась системой отдельных договоров между центром и субъектами Федерации, которые в массовом порядке заключались с 1994 года.

Разграничение полномочий, достижение консенсуса нашло свое отражение в подписанном 31 марта 1992 года Федеративном Договоре, заключенном между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, округов. По своему

содержанию уравновешенный договор, тем не менее, продолжает вызывать нарекания.

Он состоял из трех документов: «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации», «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации», «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации», а также содержал протоколы к двум из них¹⁵. Договор был подписан всеми субъектами РФ, кроме Чечни и Татарстана. По мнению советника Президента РФ С. Самойлова, подписание такого Договора юридически закрепляло желание всех субъектов Федерации «оставаться в рамках единой России», а также позволило сделать «серьезный шаг к выравниванию статуса субъектов Федерации»¹⁶. С момента его подписания края и области, а также автономные области и автономные округа стали субъектами Российской Федерации. В действительности существуют три вида субъектов Федерации: национально-государственные образования (республики в составе РФ); административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа). Таким образом, Россия состоит из 89 субъектов (21 республика, 6 краев, 49 областей, два города федерального значения, одна автономная область и 10 автономных округов)¹⁷. Федеративный Договор был одобрен на VI съезде народных депутатов России (10 апреля 1992 г.), отдельные его положения были отражены в Конституции РФ, принятой на референдуме 12 декабря 1993 года.

Осуществление государственной власти происходит на основе договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Так, в ведении федерального центра находятся: вопросы федеративного устройства; политика в области государственного, экономического, социального и иного развития; федеральный бюджет, налоги и сборы; энергетические системы; внешняя политика и международные отношения; оборона и безопасность; защита государственной границы; судоустройство, прокуратура; другие предметы ведения и полномочия. Согласно ст. 72 к совместному ведению Центра и субъектов РФ относятся: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов иных субъектов Конституции РФ и федеральным законам; права и свободы человека; земельные вопросы, вопросы образования, науки и культуры, здравоохранения, социальной защиты и др.

Конституция РФ закрепляет принцип государственного единства, являющийся основой всякого федеративного государства: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации» (ст. 3).

Таким образом, нынешний федерализм основан на двух началах: национально-территориальном и административно-территориальном. В основе федеративного устройства РФ лежит примат ее государственной целостности. Согласно ст. 67 Конституции РФ «территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Статья 5 Конституции РФ от-

мечает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Однако это положение не всегда действенно. Дело в том, что конституционные полномочия субъектов Федерации заметно различаются между собой; больше прав имеют республики в составе РФ. В ряде работ разных авторов отмечается, что титульные нации, т. е. нации, давшие наименование республикам, суммарно составляют 7% населения страны, в большинстве национальных республик они занимают около 50% и даже менее от общей численности населения. На этом основании заявляется, что ликвидировать эти названия без ущерба для жителей, в том числе и представляющих коренные этносы, вполне реально и необходимо. В данном приеме видится возможность ограничения возможных стремлений представителей титульного этноса к достижению каких-либо особых привилегий, вплоть до отделения от состава РФ.

В данном случае следует отделять цели и принципы друг от друга. Если речь идет о выравнивании субъектов РФ между собой — то это один из принципов построения современного федеративного государства; если же речь идет о попытке добиться упразднения национальных оттенков в названиях субъектов — то это уже чисто политическая цель, которая не должна предполагать скорейшего решения. Авторы таких публикаций противоречат сами себе. Если в субъекте проживают многие народы и при этом коренной (титульный), этнос не является преобладающим, говорить о возможности явного и реального сепаратизма можно только с большой натяжкой. Тем более что, в отличие от, например, республик Прибалтики, вошедших в состав СССР совсем недавно, в 40-е годы XX века, субъекты РФ находятся в составе России, как правило, не одно столетие (исключение составляет лишь Республика Тыва). Другое дело, когда в подобной республике приоритет в правах принадлежит «коренному» населению. Это — проблема иного уровня, и она должна решаться

в рамках организации действующей реальной структуры государственной службы.

Как известно, республики имеют признаки и атрибуты государств: свои конституции и законодательство. Края, области, города федерального значения, автономные области и округа имеют свой устав и законодательство. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. С этим пытались и, в определенной мере, пытаются спорить некоторые субъекты РФ, принимая свои законы, которые в той или иной степени противоречат Конституции РФ и федеральным законам (тем самым, нарушая ст. 76, где говорится, что законы и иные нормативные акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам). Вместе с тем система органов государственной власти в субъектах устанавливается субъектами же самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как то оговаривается в федеральных законах (ст. 77). Субъекты Федерации, вступая друг с другом в отношения хозяйственного, культурного и т. п. характера, не могут образовывать политические союзы. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Следует отметить, что в Конституции РСФСР 1978 г. принцип федерализма не получил должного оформления. В новой Конституции федеративное устройство страны зафиксировано в третьей главе. Принципиальные основы и особенности российского федерализма заключаются в следующем: в ст. 1 Конституции РФ записано, что «Российская Федерация — Россия — есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». В самом названии государства заложен федеративный принцип. В настоящее время Российская Федерация — государство договорно-конституционного типа.

Таким образом, национальные республики получили широчайшие полномочия в проведении местной управленческой политики. Было ясно, что региональный аспект государственного устройства стал неадекватно выраженным, однако требовалось время для перенастройки всего огромного государства, переоценки имевшегося потенциала. Кроме того, важно было осторожно и одновременно с пониманием всей сложности задачи заново создавать эффективные государственные и общественные механизмы, политико-экономический инструментарий, направленный на гармонизацию межэтнических и межконфессиональных споров и разногласий. Конечно, принимались разного рода проекты программ и законов, которые не получили должного развития; например, «Государственная программа национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России»¹⁸; религиозные структуры также разрабатывали свои «Основы социальной концепции РПЦ» (2000 г.), «Основные положения социальной программы российских мусульман» (2001 г.).

Новым событием в середине 90-х годов XX века годов в государственном построении стало желание ряда областей объединиться с целью создания отдельных образований (чтобы избежать «диктата» Москвы, более эффективно использовать местные особенности). При этом утверждалось, что к этому их вынуждает не только давление Москвы, но и фактическое неравенство в правах с другими субъектами Федерации — национальными республиками. В результате были созданы: Дальневосточная ассоциация, межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», Уральская региональная ассоциация, ассоциация «Северо-Запад» и сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа, ассоциации «Черноземье», «Большая Волга», «Центральная Россия». Указанные ассоциации стремились координировать деятельность территориальных органов государственного управления, разрабатывать целевые программы, концентрировать и объединять инновационные,

финансовые, материальные, кадровые ресурсы. Таким образом, процессы дробления государства, разрушения единой системы управления, разбегания по «национальным квартирам» были столь глубинными, что уже готовился проект Генерального соглашения между Правительством РФ и этими ассоциациями.

Не только в северокавказских, но и в конституциях республик Саха (Якутия), Башкортостан, Татарстан, Тыва и других был установлен особый порядок действия на их территориях Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Объявлялось верховенство собственных конституций и законов; закреплялась самостоятельность системы органов власти, в том числе судебной; вводилось двойное гражданство; по-особому были определены права местного самоуправления. Однако наиболее рельефно тенденции к сепаратизму, причем в самых крайних формах, проявились на Северном Кавказе, например, в Чечне.

В 1997 г. ученые отмечали, что с введением выборности глав администрации регионов заметно ускорился процесс формирования региональных административно-финансовых корпораций и олигархий, которые уже сформировались в республиках с добавлением приставки «этно». В большинстве республик возникли собственные, зачастую авторитарные политико-правовые режимы¹⁹.

В течение 90-х годов XX века власти РФ прилагались всяческие усилия по реорганизации управленческой структуры государства. Например, этому вопросу было посвящено Всероссийское совещание по организации государственной власти в субъектах РФ, состоявшееся 17 февраля 1995 года в Москве под председательством В. С. Черномырдина. Особое внимание уделялось проблемам жизнедеятельности наций и народностей. Было озвучено мнение, что соединение местного самоуправления с национально-культурной автономией позволяет выработать практические формы решения национальных проблем, что объем полномочий органов власти субъектов ни в коем случае не

был связан с национальным составом населения, поскольку это противоречит принципу равноправия людей независимо от их национальной принадлежности. Особенность и, вероятно, слабость РФ в том, что каждый ее субъект в соответствии с основами конституционного строя России самостоятельно устанавливает систему своих органов государственной власти. Такого рода организмы затрудняют устойчивое функционирование аппарата власти страны, и поэтому следует найти оптимальные формы сочетания особенностей субъекта, в том числе и национального плана, с необходимостью унифицирования общегосударственной структуры управления. Наиболее же принципиальным вопросом являлся вопрос об обустройстве государства на реально федеративных основах.

¹ Гегель Г. В. Философия права. М., 1990.

² Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 32.

³ Алексеев А. Русское государственное право. М., 1895. С. 9. Дано по: Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1905. С. 39.

⁴ Десять лет по пути свободы совести. Проблемы реализации конституционного права на свободу совести и деятельность религиозных объединений. Материалы научно-практического семинара. М., 2002. С. 11.

⁵ Независимая газета. 2005. 2.03.

⁶ Коммерсант. 2003. 21.05.

⁷ Россия: проблемы политической стабильности и безопасности: Материалы «круглого стола». М., 1997.

⁸ Сердало («Свет»). Общественная газета. Назрань. 1995. 14.12.1995.

⁹ Хадж в Мекку совершается два раза в год: Большой — в феврале и Малый — в любое удобное время для паломника.

¹⁰ Ильин И. А. Что сулит миру расчленение России // Наши задачи. Т. 1. М., 1992. С. 262.

¹¹ Ильин И. А. Основная задача грядущей России // Наши задачи. Т. 1. С. 218.

¹² Игнатов В. Г., Бутов В. И., Понеделков А. В. и др. Государственная власть и местное самоуправление в полиэтнических регионах: проблемы, концепции, практика. Ростов н/Д., 1999.

¹³ Хож-Ахмед Нухаев стоял во главе Службы внешней разведки Чечни при Джохаре Дудаеве, в 1996 г. стал первым вице-премьером в правительстве Зелимхана Яндарбиева. Позже выступил инициатором и возглавил межтепловое общественное объединение «Нохчи-Латта-Ислам», выступающее за возрождение традиционных чеченских институтов национального порядка.

¹⁴ Газета. 19.08.2002.

¹⁵ Федеративный Договор. Документы: Комментарий. М., 1994.

¹⁶ Мир культур России. 2002. № 5.

¹⁷ В данном случае не учитываются произошедшие в последние годы сокращения субъектов ввиду объединительных процессов, поскольку это не нашло отражения в упомянутом документе.

¹⁸ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Бреев Б. Д., Губогло М. Н., Дробижева Л. М. и др. Государственная программа национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России. М., 1994.

¹⁹ Россия: проблемы политической стабильности и безопасности: Материалы «круглого стола». М., 1997. С. 88.

(Окончание следует)

Из хроники научной жизни

16 мая 2007 г. В структуре Московского гуманитарного университета создан Институт русских исследований, который будет осуществлять научные и образовательные проекты, направленные на осмысление роли русского народа в современном мире в тесной связи с историей России, ее стратегическими перспективами. Директором Института русских исследований назначен А. И. Фурсов.