

РЕЛИГИЯ, КУЛЬТУРА, ОБРАЗОВАНИЕ

Н. В. Тузов

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

Федерализм открывает реальные возможности для урегулирования проблем межнациональных, межрегиональных взаимоотношений. Переходное состояние, имеющееся на сегодняшний день, предполагает дальнейшее изменение принципов организации государства и государственной власти. Направление развития, сроки и содержание дальнейшего реформирования — вопросы иного порядка, но можно предположить, что все они будут связаны с правовым положением субъектов Российской Федерации. Исторический опыт России подтверждает, что в нашем государстве превалировал, как правило, лишь один путь — создание гетерогенного федеративного государства с признанием социально-политического разнообразия федеративных государственных образований (впрочем, к имперскому периоду это не относится). И если к середине 90-х годов XX века были сделаны соответствующие шаги в этом направлении: значительно расширены рамки децентрализации управления, произошло перераспределение предметов ведения и полномочий между центром и субъектами, то с приходом к власти В. В. Путина в 2000 г. ситуация стала в корне изменяться.

Парламентарии в свое время предлагали различные рецепты решения национальной

и управленческой проблемы. Так, блок «Яблоко» (Явлинский — Болдырев — Лукин) выступал за

продолжение процессов федерализации, «Демократическая партия России» также выступала за федеративное устройство России, за ограничение власти Президента парламентскими институтами. КППРФ не проводила какую-то особую политику в отношении национального вопроса. ЛДПР требовала воссоздания Российского государства в рамках границ бывшего СССР. Новый этап наступил с начала 2002 г. В этом году реализация Концепции государственной национальной политики РФ осуществлялась в новых условиях государственного управления этноконфессиональными отношениями. В основу ее реализации были положены направления, сформулированные Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в его выступлении перед участниками III Всемирного конгресса татар (Казань, август 2002 г.), а также на встрече с журналистами в декабре 2002 г. Тогда особое внимание В. В. Путин акцентировал на необходимости решения задач по созданию условий для воспитания культуры межнациональных отношений в многонациональном российском обществе. Были конкретно определены роль и место конфессий в реформируемом обществе, рас-

крыты принципы деятельности в сфере сохранения и приумножения национальных традиций, этнической самобытности, обычаев, принципы взаимоотношений между народами, взаимодействия с соотечественниками за рубежом. Большая роль в этом процессе отводилась институтам власти и управления, чиновникам всех рангов. Ведь, прежде всего, от их усилий зависит результативность центральных органов власти по наведению конституционного порядка на Северном Кавказе.

Практически одновременно по указанию Президента РФ В. В. Путина, для подготовки административной реформы, была организована группа под руководством зам. руководителя главы администрации Д. Н. Козака. Основной упор комиссия сделала на подготовку процесса слияния одних субъектов с другими. Реформа местного самоуправления привела к появлению таких законов: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госвласти субъектов Российской Федерации”», которые дали избирателям право на учреждение органов госвласти в их районе (поселении) и целый ряд других полномочий, связанных с реальным самоуправлением. К нововведениям также следует отнести норму закона, предусматривающую введение временной финансовой администрации (по решению суда).

К этой идее Д. Н. Козак вернулся в августе 2005 г., на пике кризиса власти в Дагестане, уже, будучи в ранге полномочного представителя президента по ЮФО. Теперь она прозвучала по-другому: осуществление внешнего управления в субъектах, где дотации составляют порядка 80%. Таковых в ЮФО три: Ингушетия (90,6%), Чечня (85,6%) и Дагестан (83 %). Главы регионов в целом сдержанно отреагировали на новое предложение; достаточно негативно высказался президент Ингушетии М. Зязиков: «В том или

ином субъекте можно создать бюджетообразующие предприятия. Ссылаться на то, что у нас обстановка сложная и инвестиции не идут, неправильно. Нужно работать в инвестиционном плане»¹. По мнению главы аналитической группы «Меркатор» политолога Д. Орешкина, эта идея должна стимулировать региональные элиты, чтобы те расширяли производство. Однако он считает, что на пути ее реализации будут трудности как снизу, так и сверху². Народы будут бояться потерять свой суверенитет, полученный иной раз нелегким путем.

Как известно, суверенитет — главный признак независимого государства. Федеративному государству присущ также принцип субсидиарности, согласно которому часть государственной компетенции переходит к субъектам Федерации с указанием собственных предметов видения — круга вопросов, по которым они вправе принимать решения. Такое положение обычно фиксируется в законах страны или в специальных договорах между центром и регионом. Самая главная проблема любой федерации — сохранить единство в многообразии. В обязанности центральной власти входит поддержание единого политического, оборонного, административного, таможенного, финансово-экономического, правового, информационно-коммуникационного, культурного и социального пространства. Местные проблемы должны решать органы государственной власти субъектов федерации. Основой принципа субсидиарности является бюджетный федерализм, т. е. адекватное распределение налоговых и иных поступлений между Федерацией и ее субъектами.

Целостность и неприкосновенность территории страны во многом зависят от решения этнических и религиозных проблем. С учетом ситуации на Северном Кавказе можно сказать, что эти проблемы теснейшим образом связаны с самоопределением народов — одним из принципов российского федерализма. Имеются случаи, когда отдельные представители национальной элиты в ряде республик время от времени поднимают во-

прос и требуют осуществления вышеупомянутого принципа. На наш взгляд, самый принципиальный момент в этом вопросе то, что право на самоопределение должно реализовываться с учетом политической целесообразности. Необходимо также учитывать права других народов, живущих на территории данного субъекта, являющихся такими же гражданами данной республики и РФ в целом. По большому счету, к проблеме надо подходить комплексно. С указанной точки зрения можно понять усилия Москвы, стремящейся решать вопрос о российских миротворцах в Цхинвали и Абхазии с учетом проблем всего Кавказа в целом, поскольку Грузия граничит со всеми республиками Северного Кавказа от Дагестана до Краснодарского края³.

Наиболее активно этот территориально-региональный вопрос разрабатывается применительно к регионам, занимающим промежуточное статусное положение между великорусскими областями, краями и национальными республиками. Будучи небольшими, по множеству показателей (территория, население, экономика и др.), такие субъекты вполне могли бы быть объединены с более мощными образованиями.

Некоторые субъекты Федерации уже входят в состав других субъектов, такие структуры принято называть матрешечными. Понятно, что здесь сложно говорить о равноправии. В последние годы четко стали проявляться новые тенденции — укрупнение регионов. Однако не все получается так, как было задумано. Начало процесса было заложено на Востоке страны: объединяются Пермский край с Коми-Пермяцким АО, а также Красноярский край с Таймырским и Эвенкийским АО. В апреле 2006 г. планируется проведение референдума об объединении Усть-Ордынского Бурятского АО с Иркутской областью. В случае с Северным Кавказом следует быть более осторожными, поскольку, как подтвердили события последних 15 лет, это особый регион, со своей особой геополитикой. Республики Северного Кавказа находятся в тяжелом положении,

ряд из них как субъекты образовались совсем недавно, и новые реформы только подорвут хрупкий межнациональный мир. Здесь уже возникли трудности с определением границ тех или иных муниципальных образований. Что может случиться при объединении республик, как то предполагается, например, в отношении Чечни и Ингушетии? Резко высказывается против объединения Адыгеи с Краснодарским краем и президент республики Х. Совмен⁴. Однако действия в этом направлении продолжаются. Так, 17 декабря 2001 г. Государственная Дума приняла Федеральный конституционный закон о порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ. Несмотря на ряд спорных моментов, этот Закон российскими политиками в целом признается как необходимый и важный. Уже существуют такие термины, как «сложно построенный субъект», «новый субъект», вновь возникают разговоры вокруг терминов «титовская нация» и «коренной народ».

Процесс объединения уже сам по себе является сложным и болезненным, не говоря уже о том, как такое нововведение может быть проведено в отношении национального субъекта. Распад СССР на 89 российских составных привел к чрезвычайно быстрому обособлению и утверждению локальных властных группировок, которые очень трудно будет убедить добровольно отказаться от власти. Намечившееся в начале 2003 г. ускорение в деле объединения двух и более субъектов РФ (на востоке страны) было обусловлено, прежде всего, политическими причинами, а именно: грядущими выборами в Госдуму и президентскими весной 2004 г. Подобный подход к Северному Кавказу в принципе невозможен.

Новые предложения со стороны властей стали известны после теракта в Беслане, и они заключались в следующем⁵: во-первых, назначение главой страны региональных руководителей. Таким образом, отменялись выборы президентские, губернаторские, зато большее значение получали выборы пар-

ламентские: кандидатура главы региона после представления ее в местный парламент должна была получить одобрение со стороны депутатов. Правда, в Указе Президента говорилось, что в случае двукратного отклонения предлагаемой кандидатуры Президент России имеет право распустить местный парламент. Во-вторых, было заявлено о создании Общественной Палаты, где представители регионов могли бы обмениваться мнениями по разным вопросам жизни общества.

В настоящее время ведется дискуссия о путях дальнейшего реформирования государства. Одни, например, предлагают создать Русскую республику по примеру других национальных республик. Другие — построить федерацию, исходя из территориального принципа построения. Соответственно, национально-государственных образований не будет, а страна будет состоять из губерний, областей или земель. Считается, что были всего три федерации национально-территориального типа: СССР, Югославия, Чехословакия. Все они сейчас не существуют.

По всей видимости, этнонациональный принцип российского федерализма исчерпал себя и пришел в противоречие с реальной действительностью по следующим причинам: границы национальных республик в России были лишь условно соотносены с этническими ареалами народов. России, скорее всего также предстоит пойти по пути других федераций, существующих столетия и основанных на территориальном принципе формирования. Как первые шаги в этом направлении следует признать:

1. Уравнение в правах с республиками великорусских краев и областей;

2. Повсеместное обеспечение всех конституционных прав человека, независимо от религиозных пристрастий и национальности;

3. Пропорциональное или иное оговоренное представительство в органах власти и управления республик граждан титульной и нетитульной национальности.

Переход от национально-территориального деления к административно-территориальному должен быть постепенным. Важным представляется следующее: преодоление различия между регионами по уровню жизни; развитие межрегионального сотрудничества. Существующая ситуация, когда менее 20 субъектов Федерации являются бюджетобразующими, т. е. прибыльными, а остальные нуждаются в федеральной поддержке, является контрпродуктивной для дальнейшего развития государства. Вместе с тем подходы к изменению такой ситуации должны быть осторожными, необходимо взвешивать все «за» и «против», с учетом исторических, традиционных и иных связей и особенностей регионов. Можно предположить, что отказ от этно-территориального принципа российского федерализма в пользу территориального или экстерриториальных культурно-национальных автономий породит в российском обществе глубокие противоречия, разобщит людей по национально-культурному признаку.

Составной частью федерализма является местное самоуправление. Органы местного самоуправления (в городских, сельских поселениях) не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формулируют, утверждают и исполняют местный бюджет. От того, как будет происходить реорганизация самоуправления, зависят самые принципиальные, первичные изменения в ходе реализации административной реформы.

Российские власти понимают взаимозависимость внутренней и внешней политики с внутренней и внешней политической культурой. Как говорил министр иностранных дел И. Иванов: «Для утверждения позиций России на длительную перспективу недостаточно политических, дипломатических ресурсов. Они должны подкрепляться солидными внутренними ресурсами: экономикой, образовательным уровнем общества, его консолидацией»⁶.

Даже Всеобщая декларация прав человека, одно из величайших завоеваний человечества, все же составлена на основе западной культуры, которая абсолютизирует индивидуальные права человека и недооценивает его же коллективные права. Особенности развития традиционной цивилизации, специфика восточных обществ не получили глубокого отражения в этой и других фундаментальных правах мирового значения. Между тем события последних лет показывают нам, что давление одной культуры над другой, одного образа жизни над другим может приводить и приводит к значительным отрицательным коллизиям.

На Северном Кавказе крайне необходимо правовое регулирование национально-религиозных интересов, достижение их гармоничного взаимодействия. Требуется принять пакет законодательных и иных нормативно-правовых актов, общегосударственных, региональных и местных программ. Главными законодательными актами, без которых невозможны последующие действия, являются федеральные законы, позволяющие стабилизировать обстановку на Северном Кавказе и способствующие укреплению региональной безопасности на южной границе России.

Кроме этих законов необходимо, на наш взгляд, принять первоочередные меры, направленные на стабилизацию обстановки в регионе:

1. Отработка механизмов государственно-правового, хозяйственного, политического функционирования и развития приграничных территорий Юга России, развитие межрегионального и приграничного сотрудничества с государствами Закавказья.

2. Создание правовых, организационных и иных форм взаимодействия регионов Северного Кавказа по вопросам борьбы с преступностью, терроризмом, религиозным и национальным экстремизмом.

3. Скорейшее рассмотрение Государственной Думой Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

В ближайшее время необходимо решить следующие проблемы:

1. Финансирование программ, принятых по республикам Северная Осетия — Алания, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Дагестан и по другим субъектам этого региона.

2. Создание новых производств, специфических для каждого региона.

3. Стимулирование создания межсубъектных финансово-промышленных групп, ассоциаций, акционерных обществ, компаний, фондов с льготным налогообложением, а также заключения многосторонних соглашений между субъектами хозяйствования.

4. Выработка законодательных, материально-технических и финансовых мер по устойчивому развитию горных районов.

5. Выработка механизма правового, хозяйственного и политического урегулирования всего комплекса приграничного сотрудничества с учетом специфики политико-географического положения Северного Кавказа.

Необходимы серьезные шаги и в сфере безопасности личности:

— полное прекращение боевых действий в Чечне;

— стабилизация ситуации на всем Северном Кавказе;

— окончательная ликвидация боевиков и террористов.

Особое внимание в сфере безопасности общества следует уделить:

— восстановлению доверия общества к государству через реализацию целого комплекса мероприятий. Государство обязано прислушиваться к мнению членов общества, принимать меры для удовлетворения претензий, по защите его интересов;

— повышению престижа воинской службы, достойного содержания военнослужащих, восстановлению уважения к армии и реабилитация лозунга защиты Отечества как священного долга всех граждан страны;

— идеологическому обеспечению достижения политической устойчивости и стабильности общества. Прагматический подход к решению определенных проблем мо-

жет оправдать себя конъюнктурно, тактически, но не стратегически. Государству и его гражданам, обществу нужна перспектива, цель, ради которой они живут и работают, нужен идеал, к достижению которого надо стремиться. Однако к вопросу идеологического обеспечения политической безопасности и стабильности общества надо подходить деликатно и осторожно.

Как уже отмечалось, принципиальной ошибкой советской национальной политики было пренебрежение этническим содержанием личности и общества. Данный момент является сущностным, поскольку в наши дни государство, по сути, повторяет те же самые ошибки. Только теперь они возвращаются к нам на более высоком уровне: на один период пришлось и распад великой страны, и глобализация, проистекающих от обеих причин рост терроризма, фундаментализма и т. п.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение 90-х годов XX века власть всячески лавировала для сохранения национально-государственного устройства, пытаясь «покупать» политическую лояльность конкретного субъекта Федерации за счет предоставления дополнительных льгот, преференций, дотаций и т. д. Такие уступки прежде всесильного центра объективно способствовали консолидации населения региона на почве националистической идеологии, запуску механизма формирования национально-политических и этнорелигиозных движений, приведенного к их организационному оформлению, «выращиванию» лидеров национального масштаба, которые сумели вывести националистические движения на орбиту политической борьбы за власть. Накал национально-политических страстей достиг такого размаха еще и потому, что политические процессы были не привязаны к темпам и конкретным методам экономических преобразований в России в целом и в регионе Северного Кавказа в особенности. В результате социально-экономико-политическая «пирамида» оказалась в перевернутом

положении. Национально-политическая активность оказалась самодовлеющей, самодостаточной⁷.

Целостность и стабильность Российской Федерации во многом зависят от построения эффективной региональной политики, что требует учета целого множества факторов, детерминирующих как взаимоотношения между Центром и субъектом, так и дальнейшее развитие этого субъекта. Региональная специфика находит свое отражение в законодательных актах субъектов. Тем не менее, следует признать, что существующая территориальная форма организации этнической и религиозной жизни в настоящее время переживает острый кризис. Рост влияния идей национализма в условиях мировых тенденций к политизации этничности и религиозности ведет к созданию множества конфликтных ситуаций, поэтому чрезвычайно важной стала задача наведения вначале «территориально-административного порядка» в рамках всей имеющейся федеративной модели. Вероятно, уже не будет новых предложений с иными формами административно-территориального переустройства, поскольку и эта форма является достаточно революционной. Судя по имеющейся тенденции, в ближайшие два-три года возможны лишь два, максимум, три примера слияния разных субъектов РФ. В настоящее время продолжают оставаться актуальными проблемы урегулирования межнациональных конфликтов, снижения напряженности в межнациональных отношениях, решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев. Для контроля над этими и аналогичными процессами в регионах, по сути, воссоздано министерство по делам национальностей в лице министерства регионального развития (министр В. Яковлев).

Поскольку на сегодняшний день в Российской Федерации продолжается процесс создания правового государства, соответственно нет достаточной правовой основы, чтобы регулировать межнациональные отношения. Как уже отмечалось выше, все еще совершенствуется концепция национальной

политики Российской Федерации, которая в перспективе предполагает переход от аморфного государственного образования, в котором сегодня находится Россия, к созданию более устойчивого, сформированного по территориально-федеральному принципу. Ныне создаваемая система государственного управления и органов власти будет состоять, вероятно, из жестко сконструированной вертикальной структуры соподчинения, а строиться одновременно на вертикальных и на горизонтальных принципах сотрудничества. Это должно предполагать, вместе с признанием субъектами сохранения за Центром права на руководство в первую

очередь над жизненно важными для страны сферами общественной жизни, усиление роли центральной власти и достижение, таким образом, политической стабильности накануне парламентских выборов 2007 г. и президентских — 2008.

¹ Южный репортер. № 25. 2005.

² Там же.

³ Независимая газета. 27.02.2006.

⁴ Независимая газета. 27.03.2006.

⁵ Независимая газета. 14.09.2004.

⁶ Известия. 10.07.2002.

⁷ Этническая мобилизация и межэтническая интеграция. М., 1999.