РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК ФАКТОР ГАРМОНИЗАЦИИ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Л.А. Баширов

Федерализм – система государственного устройства на федеральных началах; организационная структура чего-либо, основанная на принципе федерации[1].

Понятие федерализм (фр. *federalism*; лат. *foedus* – союз) имеет разное значение в различных странах. В целом федерализм – это организационная структура, при которой центральное правительство имеет некоторые властные полномочия по отношению к субъектам федерации. Хотя субъекты федерации не суверенны по международному праву, тем не менее они имеют признаки государства: собственные властные полномочия, собственную представительную власть и через различные механизмы участвуют в принятии решений на федеральном уровне.

Федерализм – выражение определенной децентрализации власти. Он предполагает существование иерархии законов, необходимых для функционирования всей федеральной структуры, а также разделение власти между центральным правительством (федеральным государством) и субъектами федерации. Субъекты федерации имеют право самостоятельно принимать и исполнять законы в некоторых областях общественной жизни – в сфере образования, культуры, религии и т.д. В федеративном государстве учитываются и удовлетворяются интересы национального и религиозного меньшинства.

Россия по своему политическому устройству является федеративным государством, многонациональным и многоконфесиональным по составу населения. Конфессиональное и этническое многообразие России – исторически сложившаяся позитивная реальность, на почве которой произрастает неповторимое и бесценное богатство российской духовности. Все попытки устранить этноконфессиональное и культурное многообразие российской цивилизации, привести Россию к единообразию нацелены на ее духовное и культурное обеднение.

Сегодня в российском истеблишменте набирает силу идеология антифедерализма. Предлагается «централизовать федерацию» и подтянуть «все к общему знаменателю». Однако подобная радикальная реформа федерации была бы направлена на сужение демократического пространства и нейтрализацию демократических институтов и ценностей, уже осознанных и освоенных российским обществом.

Появились различные концепции политического устройства Российского государства. Например, В. Смирнов в статье «Способствует ли российский федерализм решению национальных проблем?» (добавим от себя – и религиозных проблем. – *Л.Б.*) рассматривает различные концепции политического устройства России. Автор отмечает, что одной из причин реальных и потенциальных межнациональных конфликтов в России, прежде всего в Чечне, является отсутствие продуманной, ясной и эффективной общегосударственной национальной политики[2].

Как известно, этнический и религиозный феномены тесно взаимосвязаны. Не случайно этнический конфликт приобретает религиозную окраску. Поэтому нельзя решить этнонациональную проблему, не решая или недооценивая религиозную проблему.

В. Смирнов рассматривает три концепции государственного устройства России, которые имеют хождение среди ученых, политиков, «государственников» и т.д. В нашу задачу не входит подробное изложение этих концепций – это сделал автор. Для нас важен сам факт их наличия и их обсуждение как возможных вариантов государственного устройства России. Автор пишет: «Исходя из концептуально- практических подходов к решению национальных проблем и соответствующих им моделей организации государственного устройства России, эти концепции можно разделить на три основные группы: унитаристские, федералистские и националистическо-дезинтегралистские»[3].

Что такое «унитаристская концепция», или унитарное государство, мусульманская умма знает и вряд ли захочет возвращаться туда, где ислам был «терпимой» религией. Что касается понятия «наци-

[1] Словарь иностранных слов. М., 1985. С. 522.

[2] URL: http:www.prof.msu.ru/publ/book/eifl.html#Сми.

[3] Там же.

оналистическо-дезинтегралистские концепции», то оно говорит само за себя. «При всем внешнем разнообразии их (концепции. – *Л.Б.*) объединяет примат национально-этнического (нередко в сочетании с конфессиональным) над общественным и общегосударственным. Концепции этнического национализма стремятся подчинить интересы отдельного человека неким "высшим" интересам, "интересам нации"...»[4]. Понятно, о какой нации идет речь.

С точки зрения автора, «федералистские концепции национальной политики...наиболее реалистично учитывают современное состояние общества и государства. Сторонники этих концепций связывают решение национальных проблем с той или иной формой федеративного государственного устройства России»[5]. Как отмечает далее В. Смирнов, Российская Федерация унаследовала от советского прошлого искаженную модель федерализма: она иерархична и асимметрична, построена на причудливой смеси этнонационального и территориального (национально-государственного и территориально-административного) договорного и конституционного принципа, часть субъектов федерации входит в состав других субъектов6. Если коротко: «...по мнению сторонников децентрализованного федерализма, Россия так и не стала подлинной федерацией, оставаясь по существу скорее унитарным государством»[7]. Трудно не согласиться с этим выводом и с тем, что российский федерализм в его современном виде не способен предотвратить дальнейшие обострение национальных (и с использованием религиозных лозунгов. – *Л.Б.*) конфликтов и угрозы попыток решить насильственным путем эти проблемы[8].

Можно с уверенностью сказать, что любые формы ограничения национального суверенитета со стороны федерального центра или грубого вмешательства государства в сферу духовной (исламской) жизни народов могут вызвать в благополучных с точки зрения этноконфессиональной обстановки регионах взрыв религиозного радикализма, сепаратизма и экстремизма.

«Стремление утвердить единое правовое пространство не должно означать единообразия, – пишет директор Института этнологии и антропологии РАН В. Тишков. – Общепризнанные и согласованные нормы правового плюрализма, т.е. культурной, правовой и статусной специфики регионов, пребывающих в рамках одного государства, и есть единое правовое пространство. Без признания специфики (асимметрии) во многом теряется и смысл самого федерализма»[9].

Ислам как никакая другая религия укоренена в быту, культуре, в системе праздников, обрядов, ритуалов. Он является образом жизни мусульман. В семейно-брачных отношениях мусульмане строго соблюдают нормы и правила шариата и обычного права (адата). Даже в условиях тоталитарного режима, какой был в СССР, мусульмане соблюдали традиции ислама. Это естественно, ибо в общественном сознании мусульман отказ от соблюдения их воспринимается как отказ от ислама. Царская Россия считалась с наличием исламского фактора при определении внутреннего и внешнеполитического курса страны. В современном российском обществе существуют беспочвенные предубеждения против шариата вообще как такового.

Неуважительное отношение к религиозным традициям в сфере семейно – бытовых и межличностных отношений задевает и этнические, и национальные чувства. Внутриконфессиональные (внутриисламские) процессы не могут происходить независимо от реальности, отдельно от государственной политики в отношении религии и религиозных организаций. Государство призвано создавать условия для равноправного функционирования всех конфессий в Российской Федерации.

Современное состояние ислама в России, его взаимоотношения с государством и православием не позволяют сказать что-либо определенное о будущем мусульманской уммы, не соотнося его с политическим устройством России. Только в развитом федеративном государстве ислам может развиваться, чувствовать себя равноправным субъектом социума. В унитарном государстве у ислама нет будущего, он вынужден будет защищать свои права, конфликтовать с властью, господствующей конфессией, использующей государственные ресурсы. В этих условиях у радикального ислама появится возможность расширить сферы своего влияния.

«Признание России государством многонациональным и поликонфессиональным является ос-

---

[4] Там же.

[5] URL: http:www.prof.msu.ru/publ/book/eifl.html#Сми (Этническое измерение федерализма).

[6] Там же.

[7] Там же.

[8] Там же.

[9] Цит. по: *Абдрахманов Р.* Перспективы федерализма в России: проблемы, решения, прогнозы // Этнопанорама. 2001. № 2. С. 74.

новополагающим фактором в развитии демократических и федеративных начал в нашей стране, – отмечает председатель Совета по делам религии при Кабинете Министров Республики Татарстан Р.А. Набиев. – Это важно с разных точек зрения: правовых, этнополитических, социально-психологических и т.д. Обеспечение прав наций, учет их исторических, этнических, территориально-экономических особенностей служит базой для создания условий развития народов и цивилизационных отношений между ними»[10]. Ему вторит директор Института истории АН Республики Татарстан Р. Хакимов: «...в исторической ретроспективе нет примеров превращения империй в федерации. Империи всегда распадались. Россия должна создать прецедент превращения в федерацию или ей угрожает распад»[11]. Другими словами, мусульманская умма России заинтересована в формировании федеративных отношений, является важным фактором их дальнейшего развития.

Принцип федерализма предполагает учет этноконфессиональных особенностей региона, где компактно проживает мусульманское население. Однако в реальной жизни этот принцип подвергается деформации.

Республика Татарстан, которая попыталась восстановить «Яналиф» – татарский алфавит на основе латинской графики, который использовался в 1927–1939 гг., столкнулась с проблемой законодательного характера. Государственная дума 15 ноября 2002 г. изменила ст. 3 закона «О языках народов Российской Федерации», дополнив ее пунктом: «В Российской Федерации государственный язык Российской Федерации используют алфавиты (буквы русского алфавита) на основе кириллицы. Иные основания (иная кодировка) для обозначения букв (знаков, символов) алфавитов государственных языков республик в составе Российской Федерации могут устанавливаться федеральными законами»[12]. 27 ноября 2002 г. Совет Федерации ее утвердил.

Комментируя изменения, внесенные в ст. 3 закона «О языках народов Российской Федерации», Р. Мухаметшин пишет: «Само внесение законопроекта такого содержания и подписание его президентом страны уже во многом свидетельствует о том, что Россия со своей вертикальной структурой власти и единым правовым пространством переходит в иную политическую плоскость и приобретает форму фасадной демократии, когда за внешним демократическим декором четко вырисовываются в основном кланово-авторитарные тенденции. Проблема совершенствования татарской графики стала одной из форм проявления борьбы за суверенитет Татарстана»[13].

Президент Республики Татарстан М. Шаймиев подписал еще в сентябре 1999 г. закон «О восстановлении татарского алфавита, основанного на латинской графике». Государственный совет принял постановление, где предусматривалось начать введение этого закона в действие с 1 сентября 2001 г. и завершить его к 1 сентября 2011 г.»[14]. Однако Конституционный Суд России вынес свое решение 16 ноября 2004 г. Решение обширное, поэтому приведем заключительную часть: «...произвольное изменение недопустимо, если только оно не преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, а также интересам многонационального народа Российской Федерации. Решение этого вопроса республикой в одностороннем порядке без учета вытекающих из Конституции Российской Федерации требований и гарантий в языковой сфере могли бы привести не только к ослаблению федеративного единства, нарушению полномочий Российской Федерации в языковой сфере, но и к ограничению конституционных прав и свобод граждан, в том числе проживающих за пределами республики, для которых данный язык является родным, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям, многие из которых созданы на основе исторически сложившейся письменности»[15].

Президент М. Шаймиев отреагировал на решение Конституционного Суда Российской Федерации: «В дальнейшем случай с запрещением латиницы может сказаться и на других вопросах, кото-

[10] *Набиев Р.А.* Этноконфессиональные факторы в развитии российского федерализма // URL: http://federalmcart.ksu.ru/conference/konferl/nabiev.htm

[11] *Абдрахманов Р.* Указ. соч. С. 75.

[12] *Мухаметшин Р.* Переход на латинскую графику в Татарстане: между научной целесообразностью и политической конъюнктурой // Гражданское общество в многонациональных и поликонфессиональных регионах: мат-лы конф. (Казань, 2–3 июня 2004 г.). Гендальф; М., 2005. С. 76.

[13] Там же.

[14] Там же. С. 81.

[15] Там же. С. 87.

рые находятся в совместном ведении регионов и федерального Центра»[16]. Под «другие вопросы» подпадают и те, что связаны с исламом. Словом, национальное и религиозное – взаимосвязанные феномены и имеют одно измерение – федерализм, в котором только и могут получить свое развитие.

Как отметил Р. Мухаметшин, «озабоченность (М. Шаймиева. – *Л.Б.*) была направлена не на проблему латинской графики, а на последствия ее запрета. Он напомнил, что Госсовет Татарстана дважды в этом году (2002 г. – *Л.Б.*) обращался к депутатам Госдумы с просьбой не запрещать использование латиницы»[17]. Однако просьбы субъекта Федерации, как видим, были проигнорированы. Подобная реакция Центра остается в национальной памяти.

Таким образом, современная Российская Федерация – политически хрупкая конструкция, субъекты которой обладают весьма ограниченными правовыми возможностями.

Между тем Республика Татарстан обладает значительно большими реальными правами, чем остальные национальные субъекты, в решении экономических, политических и социокультурных вопросов. Однако попытки решить языковой вопрос показали степень самостоятельности самой «самостоятельной» республики среди национальных субъектов.

Современный российский федерализм подвергается всестороннему обсуждению, анализу с точки зрения этнической политики. При этом как-то упускается из виду, что у него федерализма имеется не только этническое измерение, но и религиозное.

Степень зрелости и развитости федерализма может быть определена уровнем самостоятельности субъектов в решении не только этнокультурных, но и религиозных проблем. Мало объявить в законодательном порядке о равноправии конфессий перед законом, важно реально обладать им: должны быть механизмы, обеспечивающие это равноправие. Если «измерить» нынешний российский федерализм с точки зрения эффективности религиозной политики, то она не достигла стадии зрелости – все еще находится в процессе формирования, становления. И в такой политической системе все конфессии, кроме доминирующей, чувствуют себя второсортными. Только в гражданском обществе все конфессии, независимо от численности и вклада в формирование государства, могут иметь равные права. Однако, как считают многие специалисты, у нас институты гражданского общества и демократии находятся в стадии становления: а федерализм – в деформированном состоянии.

«У нас нет, и сегодня не может быть гражданского общества в настоящем смысле этого слова. Гражданское общество, возникшее в Греции, состояло из людей, в общем, равных между собой»[18], – утверждает М. Веллер по другому поводу. Если судить по названию статьи, у нас нет и демократии. Следовательно, нет и общественных институтов, способных реально защитить права религиозных меньшинств, которым остается существовать на обочине общественно-политической жизни.

Подвергается критике и сам федерализм как политическая система[19].

«В целях манипулирования общественным мнением приводятся такие аргументы против федерализма в нашей стране, как слишком большое количество субъектов Федерации и их разномерность: мол, маленькая Адыгея или Ингушетия не имеют права быть отдельными субъектами в свете наличия огромных по площади и по населению областей и краев»[20]. Пока начался процесс присоединения автономных образований к более крупным субъектам Федерации.

На этом фоне проблемы в сфере государственно-исламских отношений могут вызвать настоящую катастрофу. Вместе с тем у государства есть возможность не допустить развала страны по конфессиональному принципу. «Мусульманская умма России, насчитывающая более двадцати миллионов, становится важной силой в формировании федеративных отношений в государстве»[21], – пишет Р.А. Набиев. Мусульманская умма являлась и является мощным фактором укрепления федерации, ибо она может чувствовать себя полноправным субъектом только в федеративном государстве, тем более что «принцип федерализма предполагает учет этноконфессиональных особенностей региона, где компактно проживает мусульма-

---

[16] Там же. С. 85.

[17] Там же.

[18] *Веллер М.* Чтобы пользоваться демократией, ее сначала нужно построить // Российская Федерация сегодня. 2007. Январь. № 1.

[19] См.: Медина аль-Ислам [Газета] // ISLAM.RU.

[20] Там же.

[21] См.: *Набиев Р.А.* Указ. соч.

нское население. Отсюда очевидно, что принцип федерализма должен работать на закрепление в законодательном порядке формы учета и отражения интересов мусульман. В таком подходе нет противоречия, как с федеральным законодательством, так и с международными нормами»[22].

По мнению Р.А. Набиева, отражение особенностей мусульманской уммы в законотворческой деятельности субъектов федерации стало положительным фактором для укрепления доверия и взаимопонимания между государством и исламом. Так, в законе Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях», вступившем в силу 28 августа 1999 г., впервые в российском законодательстве включена статья о вакуфном имуществе. «Такая форма собственности мусульманских организаций, – пишет Р.А. Набиев, – не нарушает российское гражданское законодательство»[23].

Прошло около семи лет с тех пор, когда были написаны эти строки. За это время сократилось количество субъектов федерации за счет укрупнения, да и новый договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан», принятый в 2007 г., резко отличается от предыдущего с точки зрения сокращения полномочий и прав республики.

Сегодня будущее федерализма и роли в нем этноконфессионального фактора, в первую очередь ислама как наиболее заинтересованного в развитии демократических институтов федерализма, не вызывает оптимизма.

Важнейшим условием перехода России к устойчивому развитию является гражданский мир и этноконфессиональное согласие. Между тем российское общество раздирается разнообразными противоречиями. Дезинтеграционные процессы усиливаются и провоцируются политической нестабильностью, этническим сепаратизмом, региональным изоляционизмом, конфессиональной нетерпимостью, все еще низким жизненным уровнем основной массы населения, безработицей, особенно в республиках Северного Кавказа.

В условиях нашей страны, где значительная часть этносов веками связана с определенными конфессиями, а конфессии воспринимаются ими как национальные атрибуты, в поисках факторов, содействующих улучшению межнационального взаимодействия, люди обращают свои взоры к религии.

Не умаляя роль и значение многочисленных конфессий в жизни России, следует отметить, что «только три религии обладают сколько-нибудь заметным воздействием на политическую жизнь – православие, ислам и протестантизм, причем характер такого воздействия каждой из них принципиально различен»[24]. При этом на общественно-политическую стабильность в нашей стране наибольшее влияние оказывают отношения между православием и исламом. Социальная нестабильность, несбалансированность национальной и религиозной политики, нерешенность проблем федерализма – все это обусловливает повышенную политизированность общества, этноконфессиональные противоречия.

Мы уже говорили об особых отношениях, которые сложились между государством и православием. «Политическое влияние РПЦ – это именно политическое влияние громадной бюрократической церковной организации с реставрационно-националистической идеологией, которое не обладает способностью претворяться в непосредственное политическое действие»[25]. Тем не менее центральные, а также местные власти в традиционно славяно-православных регионах ориентируются на православие как религию большинства, как религию государствообразующей нации. Одним из первых принципиально важных шагов в этом плане явилось законодательное признание общегосударственным праздником дня Рождества Христова по православному календарю. Затем последовало заключение целой серии двусторонних договоров федеральных министерств и ведомств (образования, здравоохранения, обороны, внутренних дел и т.д.) с Московской патриархией, а на региональном уровне – Администрациями с Епархиальными управлениями РПЦ о сотрудничестве.

Интересы Русской Православной Церкви защищают МИД, МВД, ФСБ и другие федеральные ведомства; Церковь в различных формах присутствует в армии, школах, учреждениях МВД, здравоохранения и т.д. «Приобретенные возможности РПЦ использует для дальнейшего распространения своего влияния»[26], – пишет С. Филатов.

Российская Федерация исторически сложилась как федерация асимметричная, многовариантная. Печально, что периодически появляются «рацио-

[22] Там же.

[23] Там же.

[24] *Филатов С.* Традиционные религии, «русская цивилизация» и суверенная демократия // Религия и конфликт. М., 2007. С. 15.

[25] Там же. С. 17.

[26] Там же. С. 22.

нализаторские» предложения унифицировать систему государственно-территориального устройства России, провести «губернизацию» республик вместе с автономными округами, или, наоборот, «республиканизацию» краев и областей. Под идеей «губернизации» лежит отказ от национально-территориальных образований.

Отказ от принципа сочетания национально-государственного и административного в государственном устройстве Российской Федерации неминуемо приведет к межэтническому противостоянию и разрушению единства и целостности Российского государства, поэтому государственное строительство в Российской Федерации не может проходить без учета, в первую очередь, этноконфесионального фактора.

Однако создается впечатление, что латентные проблемы в этой области пока никого не волнуют. Так, доминирование одной конфессии не предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Но нарушение ее статей, касающихся государственно-конфессиональных отношений, не вызывает озабоченности ни у Госдумы, ни у Конституционного Суда Российской Федерации, как смена графиков алфавитов. Между тем религиозные чувства верующих являются не менее уязвимыми, чем этнические.

Ущемление прав этноса (нации) в сфере культуры, а письменность является важнейшей частью культуры, сказывается на религиозных чувствах верующих, поскольку национальное и религиозное тесно переплетается в сознании мусульман.

Несовершенство законодательной базы, регулирующей государственно-конфессиональные отношения, порождает взаимную подозрительность и недоверие так называемых традиционных религий друг другу.

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» не способствует межконфессиональному согласию, улучшению отношений между государством и мусульманскими организациями, не снимает претензий многих конфессий к государственной политике.

Современная Россия – государство по своему политико-территориальному устройству федеративное, исторически многонациональное и многоконфессиональное (стала многоконфессиональным государством с середины XVI в.), т.е. Российская Федерация представляет собой добровольный союз народов (в большинстве коренных, народов-автохтонов), исповедующих разные религии. Российский федерализм основывается на Конституции 1993 г. и федеральных законах, а также на договорах о разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации. Главный принцип построения и жизнедеятельности федеративного государства – обеспечение его единства при сохранении многообразия субъектов. Реализация этого диалектического принципа столь же сложна, как диалектика самой политической и национальной жизни. Федеративная форма политико-территориального устройства таких многосоставных (по числу и характеру входящих субъектов) государств, как Россия не может основываться на каком-то одном варианте взаимоотношений центра с субъектами, гарантирующем ей устойчивость и историческую перспективу.

Для стабильного и динамичного развития Российской Федерации в равной мере неприемлемы как неограниченная асимметрия, так и насильственная унификация, пренебрежение многообразием народов и территорий в угоду удобствам бюрократического порядка.

Федерализм и унитаризм – взаимоисключающие понятия, обозначающие принципиально различные способы управления обществом. Федерализм возможен исключительно в демократическом государстве, где носителем суверенитета и единственным источником власти конституционно признается и фактически является народ – совокупность граждан страны. Ключевой идеей федерализма выступает соглашение народа по поводу форм осуществления принадлежащей ему государственной власти. Федерализм как способ управления обществом основан на признании статуса субъекта (власти) за всеми участниками политического процесса, включая этносы и религиозные общины. В условиях унитаризма в качестве субъекта выступает исключительно власть Центра, а все остальные политические силы (местные органы власти, общественно-политические структуры) являются объектом управления. Федерализм – явление историческое, отражающее по форме и содержанию требования времени, постоянно изменяющегося социума. Поэтому на каждом новом историческом повороте перед властью неизменно встает ряд вопросов: как строить отношения между Центром и субъектами федерации, как сохранить единое государство, максимально учитывая при этом политические права и социальные интересы каждого народа, избегая конфликтов и проявлений экстремизма (терроризма) на этноконфессиональной почве.

Отношение к федерализму определяет сегодня глубинную сущность всех политических сил и процессов, в которых задействован этноконфессиональный фактор, а, значит, оно, представляет собой принципиальный, коренной вопрос внутренней политики России, ее будущего как единого многонационального и многоконфессионального государства. Его содержание сводится в основном к сле-

дующему: что предпочтительнее для современной России – федерализм или унитаризм; какая форма федерализма (симметричная или асимметричная) способна обеспечить стабильное и динамичное развитие страны; каково действительное соотношение сил в обществе (в том числе последователей «российских» религий) относительно федерализма как демократической основы гармонизации этноконфессионального климата в стране.

Активная роль религии в государственно-политическом устройстве обусловлена ее генетически сформировавшимися свойствами – служить инструментом социальной консолидации (или социального обособления) и политической мобилизации верующих. Эти функции религии реализуются через религиозную идеологию, религиозную психологию, религиозные организации и религиозных политиков (лидеров), т.е. религия всегда вплетена в политику, всегда ангажирована властью, в той или иной форме участвует во власти. Любая власть и оппозиция власти по-своему использовали и продолжают использовать консолидирующую и мобилизующую функции религии для достижения собственных политических целей, реализации собственных социально-экономических интересов.

Религия в свою очередь всегда использовала близость к власти, чтобы оказывать на нее влияние, обеспечивая себе материальную и моральную поддержку государства, психологически и политически комфортное положение в обществе. Зачастую влияние религии оказывалось решающим и не всегда позитивным, прогрессивным для судьбы общества и государства.

Такие опасения по поводу качества влияния религии особенно актуальны для светского многонационального и многоконфессионального государства, каковым является современная Россия. Тандем российской власти с РПЦ неоднозначно воспринимается в обществе: во-первых, потому что светская основа государства постепенно, исподволь заменяется религиозной; во-вторых, фактически нейтрализуется демократический принцип равноправия религий, зафиксированный в Конституции России; в-третьих, ограничиваются демократические начала в межнациональных (межэтнических) отношениях через подмену федерализма унитаризмом, что по сути своей тоже противоречит российской Конституции. «РПЦ сейчас фактически является единственной крупной и влиятельной христианской Церковью в мире, чуждой принципам демократии и прав человека»[27], и это не может не отразиться на демократических процессах в нашей стране, на развитии гражданского общества, следовательно, на гармонизации этноконфессиональных отношений.

«Иерархи РПЦ осознают Россию ”традиционной”, ”православной” страной, хотя она очевидным образом таковой не является»[28], – пишет С. Филатов.

Широко распространена точки зрения, что конфессии по определению не могут быть равноправными, вопреки Конституции Российской Федерации. Вот как рассуждает на эту тему С. Градировский: «Поликонфессиональность России задана исторически, но исторически задана и разностатусность религиозных организаций. Как только дружины Ивана Грозного взяли Казань и Астрахань, любые суждения о моноконфессиональности России стали абсурдными. Иное отношение должно было предполагать чудовищный геноцид... Из создавшегося положения власть вышла путем внедрения и совершенствования практики разностатусности»[29].

Российская империя, по своему политическому устройству была унитарным государством, а ислам как религия покоренных народов вынужден был мириться со своим статусом «терпимой» религии. Сегодня, в федеративном государстве, ислам не хочет и не может мириться с положением второсортной религии – он требует к себе равноправного отношения, иное отношение к исламу чревато серьезными последствиями для судьбы России.

«Этнокультурное и религиозное разнообразие России будет возрастать, что потребует адекватной политической формы»[30], – продолжает С. Филатов. Такой политической формой является Российская Федерация, иная политическая система для ислама как религии национального меньшинства неприемлема.

Объективная тенденция возрастания влияния и роли религии в общественно-политической жизни приобретает в современной России все более отчетливые формы. Православие открыто претендует на роль государственной религии, находя поддержку и во властных структурах федерального Центра, и в определенной части российского обще-

[27] Там же. С. 27.

[28] Там же. С. 34.

[29] См.: *Градировский С.* Поликонфессиональность как ресурс и как угроза процессу формирования гражданского общества в России // Гражданское общество в многонациональных и поликонфессиональных регионах: мат-лы конф. М., 2005. С. 44.

[30] Там же. С. 46.

ства, именующей себя «патриотами» и «державниками». Становится нормой практика откровенного ранжирования российских религий (а значит и российских народов) в пользу русского православия. Так, в некоторых российских школах без ведома или с разрешения государственных органов просвещения введен как обязательный предмет «Основы православной культуры» (читай – Закон Божий), несмотря на многоконфессиональный состав учащихся и протесты родителей. В ряде воинских частей построены и функционируют православные храмы, а представители других конфессий не имеют собственных храмов и вынуждены довольствоваться минимальными условиями для отправления религиозных обрядов и соблюдения требований религиозного быта. Причем представители исламского, буддийского и иудаистского духовенства стали допускаться в воинские части после решительных протестов последних. А о строительстве для них храмов пока и речи нет.

Местные власти, самоустраняясь от решения сложных, требующих научной подготовки и особой деликатности проблем этноконфессионального характера, практикуют «упрощенный» вариант соподчинения религий. Таким образом, власть не только демонстрирует неуважение к Закону, подает пример его неисполнения, но и дестабилизирует этноконфессиональную обстановку в стране, развязывая руки религиозным экстремистам, особенно исламским, болезненно воспринимающим роль «второсортной» религии, отведенной исламу в России.

Федерализм на этом фоне выглядит политической помехой – идея государственной религии реализуема только в условиях унитарного государства, так же как стремление к «наведению порядка в стране железной рукой», т.е. установление тоталитарного режима власти. В отличие от сторонников унитаризма, а значит антидемократизма, великодержавия, ислам и другие религии, носителями которых являются российские национальные меньшинства, кровно заинтересованы в развитии подлинного федерализма, т.е. демократизме государственного устройства и общественной жизни России.

Объективные устремления мусульманских народов к подлинному (не формальному, декларативному) федерализму продиктованы их жизненными интересами: только в условиях демократического федеративного государства они могут сохранить свою этнонациональную идентичность, религию, развивать культуру. В условиях унитарного государства их ждет грубая унификация, равносильная потери национального будущего.

Опыт унитаризма в многонациональном, многоконфессиональном государстве себя не оправдал ни в российской, ни в мировой практике. Это доказывают многочисленные этноконфессионалъные конфликты, вспыхнувшие на постсоветском пространстве, едва только ослабли «имперские цепи». К сожалению, на федеральном уровне возобладала в корне неверная точка зрения на причины этих конфликтов, не способствовавшая принятию правильных решений. Главной причиной этноконфессиональных конфликтов были сепаратизм, стремление национальных элит к самостоятельности.

Между тем в республиках Российской Федерации причины этих конфликтов оценивали иначе – как результат религиозной и национальной дискриминации, насилия тоталитарного режима, несовершенства этнонациональной политики и государственного устройства. Другими словами, российский федерализм был признан декларативным, не состоявшимся по существу, прикрывавшим «фактическое бесправие субъектов Федерации», а главное – неспособность руководства всех уровней понять, что демократия для народа, не имеющего национальных прав, бессмысленна. Можно со всей уверенностью утверждать, что истинной причиной всех (в том числе в Чеченской Республике) этноконфессиональных, этнополитических конфликтов была и остается неразвитость федеративных отношений.

Столь же бессмысленна демократия для народа, когда ущемляются его религиозные права, когда исповедуемая им религия представляется в ложном, негативном свете и нет законных, адекватных методов ее защиты. В современной мировой и российской прессе и электронных СМИ активно пропагандируется исламофобия: ислам представляется как религия экстремизма и терроризма, как варварская религия, якобы насаждающая дикие и жестокие нравы и феодально-патриархальный образ жизни. В центре и на местах «власти постоянно и решительно исправляют ислам – он должен соответствовать. ...Но полностью вся деятельность по силовому исправлению ислама никак не может быть объяснена только борьбой с угрозой терроризма»[31].

Выступления и передачи, утверждающие иное мнение, знакомящие россиян с основами исламского вероучения и мусульманского образа жизни, позитивным вкладом стран исламского Востока в мировую цивилизацию – скорее исключение, чем правило.

Сам факт, что антиисламская пропаганда, подогревание этнофобий по отношению к исламским

[31] *Филатов С.* Указ. соч. С. 42–43.

народам имеет место в стране с многомиллионным мусульманским населением, говорит о многом: во-первых, о незнании или сознательном искажении ислама; во-вторых, о слабости демократического общественного мнения и сильных пережитках имперской психологии; в-третьих, о неравноправии религий, т.е. нарушении прав народов, исповедующих эти религии и прав человека.

Антиисламская пропаганда рассчитана на людей, практически не знакомых с исламским религиозным учением и образом жизни, а потому легковерно воспринимающих такую информацию, впитывая вместе с ней страх и неприязнь к мусульманским народам, ко всему, что связано с исламом. В свою очередь у мусульманского населения России появляется чувство недоверия к власти, позволяющей чернить его религию, но при этом восхваляющей и возвышающей православие как «главенствующую» религию национального большинства. Здесь имеет место не только религиозное, но и национальное неравноправие, унижение «малых» народов России – трудно представить ситуацию, чтобы фобии, подобные исламской фобии, могли коснуться «державного народа» и РПЦ. Фактическое неравноправие российских народов и конфессий означает слабость федерализма как политической системы, а значит и демократизма в России, без которых этноконфессиональные конфликты, религиозный (в том числе исламский) экстремизм и терроризм не исчезнут из политической жизни Российской Федерации.

Как известно, в России все коренные народы, за исключением русского, по своей численности не превышают 15% от общего состава населения, т.е. представляют собой национальные меньшинства. При этом ни один из этих народов не показан как самостоятельная этнополитическая компонента во властных структурах федерального Центра, что означает фактическую отстраненность от рычагов влияния на политику государства в целях защиты своих этнонациональных и религиозных прав и интересов в любой ветви власти в масштабах страны.

В российском парламенте отсутствует палата национальностей, а Государственная Дума формируется по партийной системе, основанной на представительстве от территорий (избирательных округов), а не этнонациональных общностей.

Здесь важно иметь в виду и другое: большинство национальных меньшинств в России – мусульманские народы, республики и анклавы которых разбросаны по всей России – на Волге, Кавказе, Урале, Крайнем Севере и в Сибири, «Российский» ислам организационно разобщен: он не имеет единого духовного центра; в последние годы в стране все заметнее усиление тенденции унитаризации ее политического устройства и монополизации духовной сферы российского общества Русской Православной Церковью.

Даже имперские чиновники царской России считались с наличием религиозного (исламского) фактора, определяя и осуществляя внутреннюю и внешнюю политику государства: законы империи допускали применение норм шариата в мусульманских общинах, а государственные награды, вручаемые мусульманам, содержали исламскую символику.

В советские времена, в 20-х гг. XX в., нормы шариата и адата продолжали функционировать в семейно-брачных, ритуальных, наследственных и имущественных вопросах среди мусульманского населения.

В современной России назрела необходимость согласовать шариатские нормы и обычное право со светскими, чтобы покончить с нравственно-правовой двойственностью, характерной для внутренней жизни мусульманских общин, включить мусульман в единое правовое пространство российского общества.

Ислам – единственная религия, которая имеет законодательство для регулирования отношений в обществе – шариат, нормы которого впитали в себя идеи правоведов Востока и римского права и которые веками формировали правосознание и нравственные устои мусульманских народов. Поэтому современные россияне, не находящиеся во власти великодержавной идеи, смогут оценить шариат как источник правоведения и мудрости Востока.

Политическая доктрина ислама, основанная на шариате, содержит в себе ряд принципов, вполне созвучных современности и позволяющих защищать порядок и справедливость не только в мусульманских общинах. Во-первых, принцип равенства всех мусульман между собой и перед Богом; во-вторых, политическая теория ислама содержит принцип демократического избрания правителей государства и отрицания передачи власти по наследству: «разрешение на осуществление власти должно исходить от народа». Если правитель (власть) не исполняет нравственных требований религии, мусульманам дается право сместить его, потому что «порочность и несправедливость такого правителя отнимает у подданных возможность вести праведную жизнь», причем насильственное свержение власти не рекомендуется, но допускается как крайняя мера борьбы с несправедливостью, как крайняя форма восстановления нравственных основ власти.

Коран и Сунна составляют догматическую основу, на которой основываются вероучение ислама, мировоззрение и религиозно-правовое поведение мусульман. Согласно Корану, четыре из пяти основных обя-

занностей мусульман сводятся непосредственно к выполнению определенных культовых действий: «...из пяти "столпов веры" только первый "столп"... относится к догматике, остальные же четыре "столпа"... содержат обрядовые и моральные предписания...»[32]. В шариате и в различных религиозных сочинениях строго регламентирован каждый шаг верующего. Иными словами, в Коране и шариате дана модель определенного образа жизни, которую условно принято называть «мусульманской» или «исламской». И сегодня мусульмане поставлены перед дилеммой: выполнять нормы шариата в полном объеме, по крайней мере в семейно-бытовых отношениях, или следовать российскому гражданскому законодательству.

Главное противоречие, зреющее в российском обществе и способное в самый неожиданный момент взорвать внутриполитическую обстановку в стране, это противоречие между «российским» исламом, представленным десятками народов – национальными меньшинствами, и русским православием, проявляющим все большую настойчивость в признании своего лидерства как религии «государствообразующего» русского большинства, а всей России – территорией исключительно православного окормления.

Своего рода сдерживающими факторами в этом процессе являются отмеченные выше разобщенность мусульманских народов и организационная децентрализованность исламских общин. Однако нельзя быть уверенными, что именно эти качества не послужат радикализации «российского» ислама и организационному объединению мусульманских общин под влиянием идей радикального исламского фундаментализма.

Антиисламская кампания в мире под руководством США, многолетний военно-политический конфликт на Северном Кавказе, давно приобретший религиозную окраску, и фактическое религиозное неравноправие на фоне возвеличения православия со стороны власти всех уровней – все это мощная подпитка зреющего конфликта, угрожающего безопасности страны.

Слабость российского федерализма способствует политизации и радикализации «российского» ислама, порождает сепаратистские и экстремистские настроения в мусульманских общинах России: отстраненность от власти, отсутствие легитимных способов влияния на политику своего государства вынуждает мусульманские народы (как и другие российские национальные меньшинства) к поиску иных путей, зачастую за пределами правового поля, для зашиты собственных национальных прав, социальных интересов, религии и самобытной культуры. Другими словами, народы присваивают себе функции государства, которые оно не может реализовать. Провозгласив себя федеративным государством, Россия по существу осталась государством унитарным, со слабыми зачатками демократии, едва начавшим формироваться гражданским обществом.

Живой, плодотворный федерализм «есть соглашение народа (как совокупности граждан государства) по поводу форм осуществления принадлежащей ему государственной власти». Такое соглашение возможно исключительно в условиях свободного изъявления своих желаний и устремлений каждым народом, входящим в Федерацию, т.е. в условиях демократического общества.

Российские народы живут рядом, но не вместе, зачастую имея друг о друге поверхностные, ложные представления, находясь в плену националистических и религиозно-фанатичных психологических клише. Государственная национальная и религиозная политика не способствует воспитанию в гражданах России уважения и интереса к инонациональной культуре и языку, традициям и обычаям, иноконфессиональной духовности. В современном российском обществе преобладают иные настроения: либо полное отсутствие интереса к внутреннему миру «братских» народов, либо пренебрежительное отношение к их духовным и культурным ценностям. Неудивительно, что процент населения, владеющего национальными языками республик Российской Федерации (исключая представителей коренного народа), составляет не более пяти-шести. Можно годами слушать российское радио и смотреть передачи российских каналов телевидения и не составить даже поверхностного представления о народах России и их культурно-духовных особенностях.

Путь к гармонизации этноконфессиональных отношений, искоренению этнонационального и религиозного экстремизма (терроризма) лежит через реализацию истинно федеративных отношений, через демократическое обновление всех сфер жизни социума, особенно наиболее чувствительных – национальной и религиозной. Первым и очень важным шагом на этом пути является взаимопознание народов как основа для достижения взаимопонимания, диалога и договора. Договора не только политических элит, правительств, лидеров, а именно народов, которые, сблизившись и поняв друг друга, сознательно, без какого-либо давления, изберут федерацию формой своего государственного устройства.

[32] См.: *Петрушевский И.П.* Ислам в Иране в VII–XV веках. Л., 1966. С. 73.

Федеративные отношения, как уже отмечалось, основываются на соглашении между различными народами и территориями. Это означает, что соответствие законодательства национальных республик законодательству Российской Федерации должно исходить не из соподчиненности этих законов, а из соглашения по поводу уровней законодательства: законы, принимаемые на федеральном уровне, должны быть согласованы с каждым субъектом Федерации, прежде чем получить статус общефедерального. В противном случае федеральные отношения подменяются административно-командными, порождающими острые противоречия и конфликты между федеративным Центром и субъектами Федерации.

В последнее время такие противоречия наблюдались между федеральным Центром и Ингушской Республикой (по вопросу о многоженстве) и, как уже отмечалось, Татарской Республикой (по вопросу о переходе на латинскую графику), причем в обоих случаях позиция федерального Центра была формалистской, не учитывающей национальную специфику и политическую обстановку в республиках.

Игнорирование национальных и религиозных особенностей народов порождает неуважение к Закону и привычку его неисполнения. В Ингушетии не искоренилось многоженство, но игнорируется федеральный Закон об уголовной ответственности за многоженство, чтобы отцы-многоженцы воспитывали и обеспечивали своих детей, а не пополняли собой состав преступников, томящихся в переполненных российских тюрьмах.

Если суммировать российский и мировой опыт федерализма, то следует вычленить ряд общих проблем и тенденций в его развитии. Во-первых, федеративная форма государственного устройства подразумевает правовое равенство субъектов федерации и унификацию их конституционного статуса; во-вторых, большинство федераций образовано из территорий и национальных республик, разительно различающихся по географическим, историческим, социально-экономическим, культурным и иным признакам. Это неизбежно создает значительную асимметрию в объеме полномочий, реальной политической власти и влияния. В-третьих, набирающей силу тенденцией развития современных федераций является их расширяющаяся асимметрия, в том числе предоставление особого статуса как единственного в определенной обстановке пути предотвращения распада федерации; конституционного закрепления разностатусности субъектов Федерации в целях сохранения их единства и максимального учета интересов и прав всех субъектов федерации.

Российская Федерация асимметрична по своему социально-политическому устройству, и это необходимо учитывать в законодательной деятельности, в том числе и в религиозной политике. Создание единого законодательного пространства не должно приводить к его единообразию, унификации, ибо важно учесть местные, в том числе этноконфессиональные, особнности.

Концепция государственно-конфессиональных отношений должна учитывать национальную политику, полиэтнический и поликонфесиональный характер Российской Федерации. Национальные республики имеют конституцию, законодательные органы, которые порой принимают законы, идущие вразрез с федеральными законами. Так, например, в ряде республик Северного Кавказа приняты законы, запрещающие деятельность ваххабитских организаций, приравняв их к экстремистским.

Создание асимметричной федерации, наиболее демократичной и наиболее полно учитывающей права и интересы народов и территорий, – задача сложная и трудоемкая, требующая от федеральной власти высокого профессионализма и особого такта. Дефицит этих качеств толкает властно-политические круги к «упрощению» проблемы, стремлению унифицировать субъекты федерации, игнорируя этноконфессиональные и другие различия. Провокационные выступления в Госдуме и СМИ отдельных политиков и депутатов относительно «замены» национально-территориального принципа российского федеративного устройства подобием американских штатов уже сами по себе способны дестабилизировать внутриполитическую обстановку в стране. Реорганизация Совета Федерации и учреждение сначала семи, а затем восьми округов, по существу, ограничивших права национальных республик, усилили напряженность в отношениях федерального Центра с субъектами Федерации, расценившими этот шаг центральной власти как желание отодвинуть от себя проблемы межнациональных и межрелигиозных отношений. Эта напряженность пока едва заметна, но опасна своим постепенным накоплением.

© Баширов Л.А., 2011