

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ (И.Г. Косиков)	4
РАЗДЕЛ 1. Особенности регионального социально-политического процесса	7
Глава 1. Циклическая природа кризисов на Северном Кавказе: предпосылки и общероссийский контекст (А.А. Цуциев)	7
Глава 2. Общественно-политическая ситуация в регионе: конфликтогенные факторы и основные риски (А.М. Иванов)	18
Глава 3. Проблемы общественной безопасности в регионе в 2010 году и сценарии дальнейшего развития (А.М. Иванов, К.И. Казенин)	36
Глава 4. Органы государственной власти республик Северного Кавказа (Т.В. Литвинова)	42
Глава 5. Социально-экономическая ситуация и роль фактора этноэкономики в обеспечении региональной стабильности (И.Г. Косиков)	63
Глава 6. Исламские движения новейшего времени на Северном Кавказе (Э.Ф. Кисриев)	78
Глава 7. Региональная идентичность и толерантность местного населения (М.З. Магомедова)	101
РАЗДЕЛ 2. Важнейшие тенденции этнополитического развития в период 2000–2010 гг. и внутриреспубликанская специфика	115
Глава 8. Республика Адыгея (О.М. Цветков)	115
Глава 9. Республика Дагестан (А.К. Алиев)	150
Глава 10. Республика Ингушетия (Т.Х. Матиев, М.С.-Г. Албогачиева)	167
Глава 11. Кабардино-Балкарская Республика (К.И. Казенин)	183
Глава 12. Карачаево-Черкесская Республика (Е.А. Щербина)	213
Глава 13. Республика Северная Осетия-Алания (Е.В. Федосова)	240
Глава 14. Чеченская Республика (И.Г. Косиков, А.Д. Осмаев)	263
РАЗДЕЛ 3. Отношения республик Северного Кавказа с федеральным Центром	285
Глава 15. Республика Адыгея (Н.А. Нефляшева)	285
Глава 16. Республика Дагестан (Д.Ш. Халидов)	306
Глава 17. Республика Ингушетия (Л.Я. Арапханова, М.С.-Г. Албогачиева)	331
Глава 18. Кабардино-Балкарская Республика (Х.Г. Тхагапсоев)	348
Глава 19. Карачаево-Черкесская Республика (И.Г. Косиков)	370
Глава 20. Республика Северная Осетия-Алания (М.Р. Кулова)	391
Глава 21. Чеченская Республика (И.Г. Косиков)	412
РАЗДЕЛ 4. Политика федерального Центра на Северном Кавказе: эволюция подходов и нерешенные проблемы (И.Г. Косиков)	447
ОБ АВТОРАХ	502

ВВЕДЕНИЕ

Монография посвящена анализу различных аспектов современной этнополитической ситуации в республиках Северного Кавказа и факторов, ее определяющих, а также выявлению основных проблем в отношениях федеральной власти с региональными элитами и обществом.

Главная цель публикации – дать научную оценку неоднозначным процессам, имеющим этническую природу, которые формируют современную общественно-политическую ситуацию в семи республиках Северного Кавказа, выявить «болевые точки» в отношениях Центра с ними за десятилетний период (2000–2010 гг.)

Авторы обобщили и проанализировали важнейшие тенденции этнополитического развития в республиках северокавказского региона; сформулировали основные проблемы в этой сфере; изучили реакцию республиканских властей, а также различных этнических сообществ на конкретные направления политики Центра по реформированию Федерации. В книге нашли отражение также научно-практические рекомендации экспертов по оптимизации федеративных отношений применительно к национально-государственным субъектам Северного Кавказа.

Важная особенность данной работы – широкое участие в ней специалистов из республиканских научных центров (Владикавказ, Грозный, Майкоп, Махачкала, Назрань, Нальчик, Черкесск). Это позволило расширить существующие представления о многих процессах, иногда весьма ангажированно и без должной объективности освещаемых столичными политологами. В коллективной монографии авторы старались дать взвешенный анализ ситуации на местах, без ухода от реально существующих проблем и донести до читателя «взгляд с Северного Кавказа». Он не всегда совпадает с алармистской точкой зрения, сложившейся, как принято говорить, «в пределах Садового кольца».

Структура монографии включает Введение, 4 тематических раздела, объединяющих 21 главу, и сведения об авторах.

В первый раздел «Особенности регионального социально-политического процесса» включены главы, посвященные общим для всего Северо-Кавказского региона проблемам. Здесь рассмотрены: общественно-политическая обстановка и уровень безопасности на Северном Кавказе, исторические корни явления циклической конфликтности; экономическая ситуация, включая такие факторы, как теневая экономика и этноэкономика, неблагоприятная социальная обстановка (уровень жизни населения, безработица, проблемы молодежи и т.п.). В широком историческом контексте анализируются проблемы кланового характера республиканских сообществ, специфика так называемой этнократической власти и особенности выборных процессов, с привлечением данных региональной социологии. Рассмотрены также проблемы этнокультурного развития и уровень толерантности на Северном Кавказе. Дана характеристика непростой этнокон-

фессиональной ситуации, в т.ч. истоков быстро распространяющегося ваххабизма и религиозного экстремизма, особенно популярного в молодежной среде.

Тематика первого раздела дает читателям панорамное представление о современной обстановке на Северном Кавказе, где сложно переплетаются тенденции к модернизации и включению региона в процессы глобализации с социальным регрессом, порожденным вооруженными конфликтами и непростой постконфликтной ситуацией, что выражается в частичной архаизации, дезурбанизации и дезиндустриализации. Не менее противоречивым сочетанием в развитии северокавказских республик стали, с одной стороны, тенденции возрождения этнических традиций и этнического самосознания в обществе, а с другой – рост межэтнического напряжения, сохранение угрозы межэтнических конфликтов.

Второй раздел – «Важнейшие тенденции этнополитического развития в период 2000–2010 гг. и внутриреспубликанская специфика». В него вошли семь тематических глав, посвященные ситуации в Адыгее, Дагестане, Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и в Чеченской Республике. В каждой главе содержится анализ этнодемографической, этнокультурной и этноконфессиональной ситуации в соответствующей республике; рассмотрены важнейшие этнополитические процессы и состояние межнациональных отношений, национальная региональная политика. Безусловно, все республики имеют свою специфику, поэтому изложение материала по главам не укладывается в общие шаблоны, и каждый автор здесь по-своему расставил акценты. Читателям тем более будет интересно познакомиться с разными взглядами на одну и ту же проблему, вытекающими из субъективной оценки обстановки. Так, например, последствия осетино-ингушского конфликта рассматриваются и в главе «Республика Ингушетия», и в главе «Республика Северная Осетия-Алания», но угол зрения наших экспертов на двусторонний конфликт и пути его разрешения при участии федеральных властей, существенно различается. Это касается также «черкесского вопроса», разных подходов к оценке современной ситуации в Дагестане и т.д. Этнополитическая обстановка во всех северокавказских республиках рассматривается в динамике, за десятилетний период после 2000 г., с экскурсом в 1990-е годы.

В третьем разделе «Отношения республик Северного Кавказа с федеральным Центром» сгруппированы главы, анализирующие отношения федеральной власти с республиками Северного Кавказа. В них отражены такие важные моменты, как: методы влияния федеральной власти на выборные процессы в республиках; характер восприятия тех или иных действий Центра в регионе, притом на разных уровнях (в руководстве субъекта Федерации, в местной элите, бизнес-сообществе, среди населения и т.п.); виды финансовой помощи республикам из Центра (по линии федеральных целевых программ, трансфертов из бюджета и т.п.). Рассмотрено, в частности, какие события в республиках за анализируемый период имели резонанс на федеральном уровне и, наоборот – какие нововведения и управленческие решения «наверху» были восприняты неоднозначно на местах. Содержатся качественные оценки конфликтного потенциала по линии Центр (РФ) – конкретный регион (СК).

В заключительном разделе дана обобщающая характеристика эволюции государственной политики федерального центра на Северном Кавказе, проанализирован как положительный, так и неудачный опыт в подходах к решению проблем межнационального согласия, выделены наиболее животрепещущие, но пока нерешенные вопросы. Сделаны выводы относительно путей оптимизации ситуации в этом важнейшем регионе Российской Федерации.

В монографии нашли отражение материалы, собранные ответственным редактором во время полевых экспедиций в республиках Северного Кавказа в период 2009–2011 гг., включая интервью с представителями государственных структур и экспертного сообщества, а также архивные сведения.

Авторы полагают, что большой коллективный труд, за которым стоят многолетние научные исследования, найдет отклик не только в академической среде, но и в структурах российской власти. Хотелось бы надеяться, что монография поможет хотя бы отчасти скорректировать политические подходы и методы государственного управления таким сложным и полиэтническим регионом, каковым является российский Северный Кавказ.

Коллектив авторов выражает также огромную признательность спонсорам – Фонду Розы Люксембург (Московское представительство) и российскому Центру общественно-политических исследований (ЦОПИ, г. Москва), проявившим живой интерес к актуальной проблематике и оказавшим неоценимую финансовую помощь в издании книги.

**Научный редактор
и составитель монографии
И.Г. Косиков**

Раздел 1

ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Глава 1

Циклическая природа кризисов на Северном Кавказе: предпосылки и общероссийский контекст

За очередной эскалацией насилия на Северном Кавказе обычно следует новая волна экспертных рефлексий и административно-управленческих, а нередко и военно-оперативных мероприятий. Публичные экспертные оценки ситуации всегда существенно отличаются от «закрытых» рекомендаций как минимум вынужденной политкорректностью. Нормой для публичных высказываний в этом случае является концептуальная ориентация на либеральные, гражданские ценности: прогресс в обеспечении прав человека, возможности формирования общегражданской мультикультурной нации, адекватное народное представительство в органах власти и эффективность управления. «Закрытые оценки», необходимые для принятия практических решений, чаще свободны в анализе баланса сил и нелицеприятных констатаций, касающихся не только персональных или клановых акторов, но и групп населения, политических культур и массовых практик.

Историческое отступление: либеральная и нелиберальная экспертиза кавказских «неурядиц»

Самыми звучными в информационном поле, возникающем вокруг «очередных неурядиц на Кавказе», стремятся быть традиционные утверждения о якобы обреченности российского Северного Кавказа («400 лет борьбы», «бесконечная война») или надрывно-обобщающий алармизм («Россия должна уйти с Кавказа!»). Но существуют, на наш взгляд, некоторые обстоятельства, которые питают скромную надежду на лучшие времена и сдерживают склонность поддаваться алармистским приговорам. Обратим внимание на три момента.

1. Относительность региональных «неурядиц» по времени: нестабильность на Северном Кавказе в целом носит фазовый характер. Как в рамках российского, так и советского государства существовали довольно продолжительные периоды вполне устойчивого развития региона.

2. Относительность кризисов по локализации: ситуация в своей динамике и событийной фактуре существенно различается от одной республики/ «общества» к другой.

3. Примем как данность, что Северный Кавказ представляет собой «особый» регион России, и эта особенность сопряжена с наличием некоторых «объективных» предпосылок, которые делают регион более уязвимым для эскалации не-

стабильности. Совершенно ясно, что актуальная нестабильность в регионе встроена в общероссийскую формационную и геополитическую траекторию.

С одной стороны, можно различать некоторые устойчивые состояния региона, т.е. жесткие предпосылки его более вероятной политической и социальной «волатильности», но это вовсе не приводит к кризисам автоматически. С другой стороны, нельзя не видеть, что те или иные предпосылки к нестабильности разворачиваются в неблагоприятные события лишь на основе управленческих стратегий, которые конструируют из исторических вероятностей актуальные процессы в различном историческом контексте. Именно поэтому время от времени существующие проблемы оборачиваются неурядицами и конфликтами, а, к сожалению, не манифестацией кавказской предприимчивости в коллективном и общерегиональном успехе.

Попробуем пунктирно обозначить траекторию «неурядиц», или выражаясь иначе, генеалогию нестабильности в различном формационном или историческом контексте. Предметные ограничения этого контекста должны быть связаны с длительной невоенной ситуацией, например 1980-е годы, когда причинение неурядиц легче аналитически отделить от военных факторов. Неурядицы есть квалификация проблем на Кавказе с позиций наблюдателя, остающегося в рамках общероссийской стабильности. Грубо говоря, никто не будет озабочен конфликтом двух конфессиональных идеологий в Дагестане на фоне гражданской войны в Москве, кроме самих дагестанцев.

В зрелой имперской **экспертизе либерального толка** выделяют обычно две главные предпосылки нестабильности на Северном Кавказе и одну стратегию, ответственную за их разворачивание в конкретные конфликтные события. Предпосылки – это: бедность/безземелье горских обществ, сопряженные с институционально выраженными сословными различиями, закрепленными имущественно и политически¹. Настоящим наваждением для этой экспертизы стали диспропорции в земельных наделах между казаками и горцами, а также фактическое установление монополии казачьего сословия на власть в Кубанской и Терской областях. Истоки всех неурядиц на Кавказе подобная экспертиза базирует именно на этих основаниях.

В качестве кризисной стратегии для либеральной экспертизы, т.е. главным для нее виновником эскалации напряженности на Северном Кавказе, выступает силовая политика имперских властей, призыв «согнуть в бараний рог»² (в царской России не было понятия «мочить в сортире»). Действительно, на практике очень часто происходило так, что безадресная или адресованная коллективному контрагенту («кавказцам») силовая политика властей не просто способствовала расширению круга обиженных на Россию и подпитывала «сопротивление». Ее долговременные негативные последствия заключались в том, что неприцельный характер карательных операций закреплял бедность и политическое бесправие горского населения. Режим осуществления имперской власти, в том числе в

¹ Цаликов А. Искоренение грабежей и разбоев на Северном Кавказе // Кавказ и Поволжье. 1908.

² Цаликов А. Крутые меры // Там же.

форме силовых операций против шаек абреков, разоружения горских аулов, коллективных санкций за укрывательство и т.д., оказывался тем символическим ногаечно-свинцовым языком, на котором формулировалось, что порядок вещей (бедность + бесправие) останется неизменным. Здесь нередко затеняется участие самих горских элит в силовых операциях против «абреческих шаек». В обыденной истории, похоже, остались упрощенные клише: империя с одной стороны, горское сопротивление – с другой. И все же сущность силовой политики Центра это не меняет – данная силовая политика есть перевод проблем («бедность» и «различия») в конфликты.

Либеральная экспертиза, как правило, стремится обосновать «реактивный», т.е. ответный, защитный характер горского насилия, притом в широком спектре последнего – от криминального насилия против «нетуземного населения», как это было свойственно временам «неурядиц в Терской области», и до политически звучного насилия против представителей власти в регионе. Обосновывается, например, «реактивный характер легитимации насилия в исламе», где ислам выступает как обосновывающая доктрина сопротивления. В 1918 г. в Хасавюртовском округе были уничтожены десятки меннонитских и русских иногородческих (т.е. незаказачьих) хуторов, чье население не имело никакого отношения к политическому бесправию горцев, и не было прямо встроено в систему (состояние) организованного государственного насилия над ними. Но обосновать можно и эти погромы, т.к. хутора являли собой «продукт колонизации», возникнув лишь под защитой имперской власти.

В принципе, такая логика универсальна и может работать, используя исторический аспект, например, следующим образом: «Раз Северный Кавказ был завоеван Россией, то любое насилие, адресованное каким-либо группам, институтам и нормам, ассоциируемым с последствиями этого завоевания, будет ответным, а значит, легитимным». Это, так сказать, законченная логика, которая маячит за спиной либеральной экспертизы с ее вектором «генеральной ответственности».

Параллельно с рассмотренной выше либеральной оценкой событий на Северном Кавказе существует **развернутая нелиберальная традиция**. Ее приверженцы фокусируют внимание в экспертизе кавказских неурядиц (и войн, как их крайней формы) на двух «любимых» факторах. В пакет объективных исторических предпосылок, которые фундируют особость Северного Кавказа, добавляется местная «культура». Помимо бедности и институциональных различий упоминаются явления, которые вырастают из социокультурной структуры северокавказских обществ и которые специфически артикулируют и бедность, и различия (например, набеговая практика, круговая порука, клановая замкнутость и другие). Без этой «культуры» горцев не понять, каким образом бедность и институциональные различия превращаются в такие серьезные проблемы для империи, что периодически требуется вводить войска в данный регион. Другими словами, нелиберальная экспертиза склонна объяснять имперское насилие, следующее за эскалацией горских неурядиц, не столько экономическим положением местных народов, сколько отсутствием у горцев культурных образчиков

справиться со своей бедностью как-то иначе, чем, скажем, «грабежом хуторов нетуземного населения».

Здесь появляется еще один фактор неурядиц, существенный для нелиберальной экспертизы – нестабильность на Северном Кавказе коррелирует с ослаблением несущих институтов российского государства (центральной администрации и армии) и базовых идеологем, обосновывающих сам смысл его присутствия на Кавказе. В этом случае в комплекс причин нестабильности на Северном Кавказе включаются важные аспекты, связанные с эффективностью административного управления и системы народного образования. Впрочем, и либеральная экспертиза учитывает содержание образовательных систем, работающих в режиме оспоренного *rationale* российского государства.

Обе традиции анализа кризисов сходятся в важности решающего, «итогового» характера институтов духовного производства в определении конкретных кризисных сценариев или, напротив, их преодоления. Содержание доктрины «что такое Россия» и кто есть «кавказцы в России» понимается, правда, по-разному и реализуется в идеологических продуктах полярной направленности.

Обрывая здесь историческое отступление, можно сказать, что *узнаваемые черты различных подходов в современной экспертизе кавказских неурядиц определились очень давно. Принципиальное расхождение между ними – в определении некоего магистрального алгоритма возникновения северокавказской нестабильности и генерального вектора ответственности центральной администрации.* Эти подходы сводятся к простой дилемме:

- либеральный подход усматривает причину всех неурядиц в политике центральных властей: «у Центра нет кавказской политики», «Центр патронировал кланократию», «Центр допускает произвол в ходе проведения контртеррористической операции» и т.д. и т.п;
- нелиберальный подход признает, что нестабильность на Северном Кавказе носит эндогенный, внутренне присущий региону характер, и обусловлена неспособностью самих северокавказских обществ организовать местную власть и локальную экономическую жизнь таким образом, чтобы суметь преодолеть бедность и конфликты «различий». В этой квалификации, на наш взгляд, присутствует гораздо меньше лицемерия и «этнографического формалина», в который иногда пытаются поместить «прекрасные» и уже застывшие горские культуры.

Сегодня, как нам представляется, чрезвычайно важно отойти от исторически сложившейся доктринальной однозначности оценок, при исследовании тех многообразных живых практик, в которых обе линии причин нестабильности индуцируют (воспроизводят) друг друга. Неадекватность нелиберальной экспертизы, в частности, состоит в том, что, обращая внимание на реактивный характер государственного насилия, она не понимает, каким образом федеральная власть, действуя в имперской традиции, может сама структурно подпитывать неурядицы на Северном Кавказе (не только через режим контртеррористической операции или через злоупотребления спецслужб). Она не видит простой детерминационной связи между эксцессами федеральной силовой политики и

созданием новых очагов нестабильности в регионе, а также структурной связи между манипулятивной «вертикаль-демократией» и массовым отчуждением.

Генеалогия советской стабильности и ее обрушения

Бедность, сословные различия и горские «культуры» не всегда автоматически сопровождались и сопровождаются неурядицами. В чем истоки советской стабильности, скажем, в период 1926–1930 или в 1960–1970-х годах? Конечно, коллективные репрессии и разоружение кавказских аулов составляли важный элемент этой стабильности. Но репрессии против «кулацко-мулльских элементов» в 1930-е годы и депортации 1940-х годов не могут объяснить существа этой стабильности. Стоит обратить внимание на то, что коллективные репрессии – это оборотная сторона коллективных адресных предпочтений. И неудивительно, ведь горцы как «угнетенные меньшинства» доктринально воспринимались большевистской властью как «союзники русского пролетариата», входящего в революцию.

В основе советской стабильности было масштабное расширение доступа горцев к ресурсам – земельным и административно-распределительным (властным). Расширение земельных ресурсов в 1920-е годы было связано с высылкой части казачьих станиц, с «уплотнением» другой их части, а также с конфискацией земель крупных и сколько-нибудь средних частных собственников, распределением бывших казенных и удельных земель среди безземельных горцев. Расширение же административных ресурсов было связано с политикой «коренизации» в 1920-е годы местного советского аппарата, формированием советских национальных интеллигенций и бюрократий.

Советская власть прямо обратилась к двум базовым предпосылкам северокавказских неурядиц – бедности и иерархически закрепленным межгрупповым различиям. Они не были устранены как предпосылки, но сама их политическая проекция, как вполне решаемых проблем, существенно снизила потенциал нестабильности в регионе. Ясно, что полное преодоление истоков северокавказских неурядиц в советских институциональных стратегиях оказалось невозможным, особенно учитывая метаморфозы этих стратегий. Горцы крайне негативно восприняли последующее отчуждение земли в колхозы, репрессии против «кулацко-мулльских элементов», а также против созданных самой советской властью этнических элит.

Противоречивой по своим последствиям оказалась и советская политика институционализации этничности. К концу советской эпохи этнические элиты стали активно разворачивать свои прото-нации в противовес слабеющей общегражданской идентичности «единого советского народа». Последний стал жертвой собственной доктринальной привязки к «строительству социализма». Привлекательность идеологии советской надэтнической солидарности неуклонно падала вместе с ослаблением мобилизационной мощи и доктринальной убедительности «социализма» и, соответственно, со снижением качества легитимности партийно-советского административного порядка.

Не останавливаясь подробно на дальнейших кризисных трансформациях советской стабильности, отметим только, что обрушение советской стабильно-

сти на Северном Кавказе к концу 1980-х годов было задано, как вероятность, исчерпанием экстенсивных полей состоятельности (куда могла бы устойчиво откачиваться пресловутая «бедность») и превращением политико-административных структур из каналов вертикальной мобильности в поля соперничества. Кстати, в эти политико-административные структуры необходимо было включить образовательные институты, ведь интеллигенция есть лишь отряд национальной бюрократии, специализирующийся на производстве и управлении идеологическими продуктами.

В 1988–1989 годах резко сократилась сезонная занятость и самозанятость в некоторых регионах, прежде всего в Чечено-Ингушетии с ее десятками тысяч сезонных шабашников – строителей. Здесь возникла широкая и доктринально подготовленная аудитория для политической мобилизации вокруг радикальных стратегий. Данные стратегии питались различными организационными и идеологическими источниками. В частности, перед частью тогдашней чеченской элиты возник шанс преодолеть свое позиционирование на вечно вторых ролях в структурах административной власти в республике и распорядительных структурах Грозненского производственного комплекса. Система номенклатурного квотирования, как механизм распределения властных позиций и распорядительной ренты, уже не устраивала. В горизонтах горбачевской «перестройки» замаячила борьба за собственность, и административное правило квотирования могло обещать только консервацию «вторых ролей» в распределении этой собственности.

В конкретных политических и организационных стратегиях этой части элиты произошло превращение базовых предпосылок кризиса (ситуативная и относительная экономическая депривация как форма «бедности» плюс «институциональные различия» русского Грозного с чеченским селом) в конкретные события «чеченской революции». Безусловно, важную роль в конституировании этих радикальных стратегий сыграла продолжительная идеологическая самообработка этой элиты, связанная с депортацией 1944 года и комплексом уязвленного исторического достоинства. Но экспертный вопрос о том, «почему чеченские старики оказались более радикальны»¹ в «отмщении империи через своих внуков» не может быть исчерпывающе объяснен – «потому что слишком много чеченцев оказалось подвержено националистической идеологии...». Последнее указание на значительную и уже доктринально обработанную аудиторию («националистический нарциссизм») не позволяет понять социального механизма трансляции радикализма в практику типического и далеко не всегда организованного и даже не всегда массового действия.

Такой социальный механизм, с помощью которого «старики» превращают свои исторические обиды в успешные проекты, сосредоточен именно в «культурах», но в культурах, являющихся не складами этнографических реликтов, а живыми и определенным образом структурированными практиками. Такие практики нельзя свести к манипулятивным комбинациям элит. Обыденный мир

¹ Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте (этнография чеченской войны). М.: Наука, 2001.

уже некоторым образом бывает упорядочен и нагружен смыслом до того, как его начинают разворачивать в агрегированных политических действиях этнические предприниматели.

Нам долгие годы рисовали концептуально удобную картину докризисного северокавказского общества, состоящего из «советских людей, коммунистов и беспартийных, верующих мусульман и неверующих атеистов, профессоров и инженеров, студентов и учителей, членов семей и родственных коалиций». Поэтому восприятие этого гражданского поля в ином качестве дается с большим трудом. Между тем уже в советский период на Северном Кавказе формировалось иное качество общества и его структурированность, состоящая в неформальной избирательности, в «само собой разумеющихся» предпочтениях титульным этносам и даже в прецедентах морального террора против нетитульного населения. В этой советской «тиши и глади» нарабатывались в качестве рутины те образчики «альтернативной нормальности», на которых потом будут взрастать сценарии обрушения «нормальности советской». Именно здесь, в этих сетях и лекалах солидарности кроется подручный политический инструмент, позволяющий «старикам» быть не просто радикальными, но влиятельно радикальными. Кроме того, важно учитывать культурный профиль самих лидеров признанных групп влияния. Традиционалистский радикализм в виде марширующих в Грозном стариков во главе отрядов ОКЧН в 1991 году и митинги, сопровождаемые *зикром* (национальным танцем), являлись только культурным прикрытием для реализации прагматических целей гораздо более молодых лидеров. Грозный и его производства лежали перед ними как хозяйственный горизонт состоятельности, как поле, почти брошенное прежним имперским эксплуататором. Чтобы окончательно разделаться с этим старым хозяином, было удобно и логично использовать существующие доктринальные клише о веках борьбы с колонизаторами и об имперском унижении. Но организационный и мобилизационный успех этого использования «мифов» и «исторических травм» был возможен только при наличии определенных культурных практик.

Очаговое обрушение советской стабильности на Северном Кавказе было связано с тем, что неблагоприятные факторы и предпосылки различного уровня одновременно соединились со стратегиями локального выбора.

Современная кризисная траектория и тренд «бедности»

Эта траектория уже не всегда хорошо объяснима. Главное объяснение – незавершенность противостояния в Чечне с прекращением острой военной фазы, его расширение на соседние республики – Дагестан и Ингушетию, а также эпизодические проявления в Кабардино-Балкарии. Ясно, что экспорт военного кризиса из Чечни сыграл роль некоего катализатора в процессе появления нескольких других очагов нестабильности, но само их расширение, вне всякого сомнения, связано с наличием внутренних факторов и предпосылок в выше названных республиках.

Прежде всего, существует общерегиональный депрессивный тренд, лишь опосредованно связанный с длинной тенью чеченских войн. «Бедность» до сих

пор сохраняется как общерегиональная предпосылка неурядиц. Но еще раз обратим внимание на относительный характер «бедности» и на изменения социального поля, в котором эта бедность воспринимается, то есть на изменение содержания «институциональных различий» и их властного прикрытия, в которые встроена вечная проблема дефицита ресурсов. Войскового отчуждения земли уже нет, как нет казачьего войскового землевладения, которому можно попенять на земельную обездоленность горцев. Бедность/дефицит ресурсов приобрели иную определенность и выступают как незанятость, отсутствие заработков, отсутствие перспектив найти эти заработки.

Но мало ли бедных регионов в мире? Однако далеко не все они нестабильны. Проблема не в бедности, а в векторе ее развития, неизбежно сопряженном с организацией власти, ответственной за артикуляцию межгрупповых различий и шансов с этой «бедностью» справиться.

В отличие от времен имперской озабоченности «грабежами и неурядицами на Северном Кавказе» сегодня в целом не существует выраженных этнических различий, которые были бы связаны с различиями в доступе к ресурсам и политической власти. Если нет «сословия колонизаторов», то кому же должна быть адресована «идеологема бедности»? В чем состоит этот тренд бедности? Каким образом воспроизводится в наличном северокавказском поле социальных и политических акторов? И какова структурная роль власти в определении этого тренда?

На Северном Кавказе сегодня завершается процесс постсоветского классового разложения, происходит институционализация различий, связанных с доступом к власти и собственности. В течение значительного времени в большинстве республик социальное расслоение удерживалось в некоем диапазоне культурной легитимации. Оно условно «принималось» благодаря различным социальным, культурным и политическим механизмам. В частности, среди социокультурных механизмов нужно назвать включенность различных слоев в единые клановые сети, которые носят внестратификационный характер и локально снимают риски прямого классового антагонизма. Однако в настоящее время происходит некое истощение и ресурсное, и психологическое этого тренда «социального партнерства». Появились признаки не просто расслоения, но расхождения траекторий преуспевания/неблагополучия двух условных социальных слоев, один из которых сам разрывается внутренней конкуренцией за ключевой ресурс – властные позиции/распорядительные функции в местных экономиках. Эта внутренняя борьба может провоцировать использование всего спектра мобилизационной демагогии, связанной с критикой действующих властей (читай: доминирующих клановых групп-оппонентов), в том числе – из репертуара «этнических невзгод», «предательства национальных интересов» или, наоборот, их «поправления».

Общерегиональное социальное неблагополучие генерируется увеличением коррупционной нагрузки на все каналы вертикальной мобильности – от поступления детей в престижные вузы до возможностей иметь устойчивый малый бизнес в той или иной местности. Например, местные тендеры – это не более чем канал

кулуарного распределения государственных, ведомственных заказов, т.е. способ их приватизации. Происходит уже не просто коммерциализация жизненных перспектив, но проблематизация этих перспектив в связи с тем, что рост доходов населения не поспевает за возрастанием коррупционной нагрузки. Такое запаздывание роста доходов, а в некоторых секторах и существенное падение доходов, выглядит как отчуждение самих жизненных перспектив.

Региональная власть, даже эффективная власть, в целом нечутка к этому процессу. Региональная власть может обеспечивать контроль над ключевыми в регионе хозяйственными площадками и группами интересов, она способна в идеале добиваться баланса интересов между этими группами/клановыми сетями. Власть способна даже обвалить на некоторое время размеры коррупционных рент в ключевых секторах, таких как малое и среднее предпринимательство, правоохранительная система, образование и медицина. Здесь не нужно даже ни угроз электоральной демократии, висящей над региональной властью, ни угроз вертикально-интегрированной демократии с ее процедурой ротации глав регионов. Но она не может эффективно преодолеть само базовое противоречие между воспроизводящейся относительной бедностью – с одной стороны и культурами клановых предпочтений, с другой. Именно из этих культур «естественно и спонтанно» вырастают сети поддержки и, следовательно, сети препятствования. Именно здесь возникают латентные и универсальные режимы предпочтений и, соответственно, выстраиваются барьеры, вслед за чем выбрасывается на массовый рынок и главный товар – услуга преодоления барьеров, предоставление доступа к каналам восходящей мобильности.

Политическая власть не может бороться с этой естественной порослью, которая пробьется через любой асфальт электоральных демократий и бетон авторитарного правления. Я не говорю здесь о коррумпированной власти, о власти, надстраивающейся и питающейся этой порослью, возвращающей ее в дремучие «коррупционные дебри». Даже «просвещенная власть» не способна справиться с этим культурным эффектом. С его тотальностью могут справиться только развитые структуры гражданского общества, которые оказываются, в конце концов, встроены в те же самые социальные сети, но выступают функционально как антидот их традиционного, «органичного» кланового воспроизводства. Северокавказскому региону еще далеко до этих гражданских структур, революционная эпоха перехода-вырастания традиционалистских культур в гражданские культуры только очерчивается на региональном горизонте.

Проблема состоит в том, что организация политической власти не способствует этому гражданскому развитию. Политическая система некоторым образом превращается в теплицу, где традиционалистское общество прекрасно себя чувствует. *Атрибутом слияния «исторических предпосылок» и опекающих их «политических стратегий» становится тот самый общий тренд депрессивности, в который погружен Северный Кавказ. Он депрессивен и без ваххабитов, и без фактора «непродуманной федеральной политики», и даже без злоупотреблений правоохранителей. Его депрессивность задана на гораздо более глубоком, если угодно, на цивилизационном уровне. Но там же задана и предпосылка динамизма и обе-*

щение успеха северокавказских обществ, придающая региону и перспективам его развития такой противоречивый характер. Эту противоречивость можно визуально наблюдать в «депрессивном» северокавказском селе, переживающем настоящий строительный бум, где в каждом втором дворе что-то строят или перестраивают.

Сегодня зачастую у населения нет ни культурных образчиков, ни правовых навыков, ни организационных форм для такой агрегации своих интересов и их адресации, чтобы предъявления не выступали как угроза для других групп и как провокация насилия со стороны властей. Например, обусловливание своей лояльности стране выполнением требований по ревизии политической карты – из этого репертуара. Подобная гражданская и концептуальная дряхлость, или точнее – незрелость, в значительной степени связана с неразвитостью и фиктивно-имитационным характером «гражданского общества» в стране. Государство не доверяет автономным гражданским инициативам, оттирает их в маргинальное пространство подозрительной самодеятельности. Вместо них в поле публичной политики втискивается избранный набор полностью контролируемых партийных «команд», а еще и массив новых «приводных ремней» – имитационных форм, суррогатов организованного гражданского представительства.

Здесь нужно сделать поправку – о контролируемости партийных команд и изоморфизме того партийного баланса и самой системы, какими она вырисовывается в федеральном центре и, соответственно, в республиках Северного Кавказа. Это очень обманчивый изоморфизм. Представляется, что партийное представительство освоено/распределено влиятельными группами в регионах и используется для стабилизации или обретения доступа к власти, придания такому доступу большего институционального веса и, скажем так, качества федеральной легитимации. Но партийная рамка далеко не всегда выступает как нормативный и организационный ограничитель в конфликтных стратегиях местных элит.

Скажем, законодательное закрепление за доминирующим партийным представительством в регионах права формирования списка кандидатов на должность главы региона вовсе не способствует преодолению практики теневых, кулуарных согласований, обеспечивающих попадание в этот список. Казалось бы, межклановое соперничество выведено из опасной плоскости публичной политики, с ее уязвимостью для массовых мобилизационных кампаний и угрозами институционализации клановых разногласий как «социальных расколов». Однако, судя по нынешней «переходной» ситуации, например в Дагестане видно, что общенациональные партийные структуры до сих пор не являются механизмами реального влияния и гарантированной выработки конструктивных решений. Не в последнюю очередь это связано с качеством самих избирательных кампаний, в результате которых возникает представительное партийное доминирование. За профанацией этих кампаний в некоторых регионах Северного Кавказа следует низкая неформальная легитимность их результата, а вместе с ним и низкий уровень реального влияния собственно партийных институтов на положение дел в регионах.

Выводы

Ключевым механизмом, который соединяет предпосылки неурядиц в депрессивные реалии на Северном Кавказе, является, по-видимому, организация власти как системы правил/позиций, регулирующих распределение ресурсов и обеспечивающих легитимацию этого распределения. Нынешняя организация власти в регионах начинает работать таким образом, что сама ее стабильность воспринимается как фактор, способствующий склеротизации каналов вертикальной мобильности. «Бедность» приобретает институциональные формы, политически защищенные массовой апатией, профанацией каналов какого-либо влияния снизу на шансы изменить эти правила.

Отсюда и попытки укрепления российской государственности в регионе носят противоречивый характер. Выстраивание «властной вертикали» в стране после 2004 г. и зачистка площадки публичной политики от национал-сепаратизма оказались не сбалансированы становлением действенных избирательных процедур и институтов гражданского общества. Депрессивная экономика республик, уязвимость региональных режимов, асимметрично замыкающихся на властную вертикаль и все более отчужденных от населения, способствуют росту политической апатии, оставляют почву для воспроизводства радикальных политических/религиозных группировок и идеологий «обновления по ту сторону России». Эти идеологии питаются социальным расслоением и массовыми претензиями к управленческой несостоятельности и коррупционности собственных элит, встроенных в российскую государственную власть. При этом базовая социальная предпосылка кризисного развития – собственная «хозяйственная культура» населения (когда все социальные лифты, «треки состоятельности» организованы через сети первичных связей, «проложены» в плотной паутине сложившихся клановых предпочтений), – эта культура оказывается без влиятельных рефлексий.

Первичные социальные сети «обволакивают» каналы вертикальной мобильности и работают не как опора социального и экономического роста, а, наоборот, как явственное социальное препятствие такого роста. Нераздельность власти и хозяйственных возможностей для улучшения благосостояния граждан в северокавказских республиках только способствует склеротизации каналов социальной мобильности и психологическому эффекту «болота». Последний результат особенно болезненно воспринимается активным населением в кавказских культурах «зримого успеха», с их шаблонами престижного потребления. Политической крышей этого вполне доморощенного эффекта «болота» все более воспринимается не региональная, а федеральная власть.

Существенно и то, что идеологии и практики внероссийского политического развития начали осваивать классовую риторику и ниши социального недовольства. Сегодня репертуар вспоминаемых исторических травм и претензий воспроизводится в суженном, маргинальном поле. Но это позиция ожидания, когда эти претензии могут быть предъявлены как «идеологические козыри» и как основания для новой антироссийской мобилизации. Это ожидания, связанные с продолжительностью и мощностью некой длинной волны кризисного причинения на Северном Кавказе, которая поднята возвращением региона в поле геополитического соперничества.

Глава 2

Общественно-политическая ситуация в регионе: конфликтогенные факторы и основные риски

В развитии общественно-политической и социально-экономической ситуации на Северном Кавказе в период 2000–2010 гг. ярко проявился резкий контраст между видимой постепенной стабилизацией обстановки – с одной стороны, и продолжающимся обострением глубинных противоречий – с другой. Эти противоречия затрагивают межгрупповые социально-экономические, межэтнические и прочие интересы, принимают форму острой борьбы между клановыми группами за власть и экономические ресурсы в республиках, которая нередко разворачивается в насильственных формах и, как правило, вне сферы публичной политики.

Растущая роль нетрадиционных кланов в процессе управления общественными отношениями как форма политической самоорганизации в республиках Северного Кавказа

Основополагающую причину нестабильного равновесия в регионе, воцарившегося с начала 1990-х годов прошлого века, не совсем верно характеризовать терминами «системная коррупция», «неэффективность управления» или «отсутствие верховенства закона». Использование этих терминов предполагает наличие в целом здоровой системы управления, имеющей пусть и серьезные, но, как было принято раньше говорить, «отдельные» недостатки. На самом деле, такая система была постепенно демонтирована снизу и прекратила свое существование еще в середине 1990-х годов сначала в Чечне, затем в Дагестане и Ингушетии, а потом и в других республиках Северного Кавказа. На смену ей пришла система кланового управления.

Кланы нового типа – это группы взаимной поддержки, связанные общими экономическими и политическими интересами, а также взаимоотношениями либо по принципу «патрон-клиент», либо родственными связями. Они ведут феодальную по своей сути борьбу за влияние в большинстве республик Северного Кавказа и к настоящему моменту завоевали лидирующие позиции во всех эшелонах государственной власти и в сфере экономики республик. Прочное положение кланов, мощное неформальное влияние на официальные структуры управления делает их практически невосприимчивыми к политическим изменениям, иницируемым федеральным центром, и к общефедеральной политике в целом. В сущности, местные кланы используют особенность «вертикали власти» в стране, которая проводит политику обмена возможностей политического и экономического влияния на местном и горизонтальном уровне на политическую лояльность правящей республиканской элиты, не особенно вникая в детали.

Такой подход к организации государственного управления доказал некоторые преимущества в борьбе с терроризмом и сепаратизмом, в достижении быстрых и заметных результатов в социально-экономической реконструкции, по-

скольку обеспечивал возможность эффективной концентрации ресурсов и делегирования полномочий. Но в то же время система государственного управления в РФ перестала реагировать на горизонтальные проявления борьбы за власть, угрожающие системе в целом, а также на межклановые отношения, которые разворачиваются вне правового поля. Это предоставило клановым группам расширенные возможности для маневра и осуществления политики, непрозрачной и непонятной федеральному центру.

К примеру, инициированная после трагических событий в Беслане отмена прямых выборов глав республик и губернаторов, которые перешли под полное прямое подчинение президенту России, не позволила сломить влияние группировок, контролирующих политику при помощи нелегальных силовых и финансовых инструментов на «среднем» внутриреспубликанском уровне. Министры, прокуроры, служащие налоговых ведомств и другие ключевые федеральные назначенцы могут и сегодня рассчитывать на поддержку Москвы по общим политическим и административным вопросам, однако они не могут конкурировать с местными лидерами кланов в сфере контроля над предприятиями, инфраструктурой и экономикой в целом. Еще более ограничены их возможности в противодействии автономным вооруженным группам, которые поддерживают лидеров кланов или де-факто контролируются ими. «Назначенцы» из Москвы были и остаются объектами давления, угроз и даже физического уничтожения, если они не подчиняются воле того или иного кланового лидера или его группировке на местах.

Таким образом, на Северном Кавказе сформировались как бы два уровня управления. Неоспоримое силовое превосходство федеральных властей, в сочетании с дотациями в бюджеты республик и проникновением в экономику республик крупных общефедеральных компаний исключает нежелательные для федерального центра изменения на макроуровне в политической, административной и правовой сферах жизни на Северном Кавказе. Однако на местном уровне в республиках ситуация остается под контролем клановой системы. Степень влияния кланов с особой очевидностью проявляется во время общероссийских выборов, когда от федеральных назначенцев ожидают обеспечения высокой явки избирателей и хороших результатов в поддержку «партии власти». Достижение неизменно высоких показателей на выборах до сих пор было возможно лишь при условии поддержки со стороны кланов во всех национальных республиках Северного Кавказа.

В качестве реакции на проблемы, связанные с явлением «клановости», в последние два года появились новые акценты в стратегии федеральных властей в регионе:

- опора на лояльных и технократически эффективных глав республик с целью установления хотя бы «поверхностной» субординации и обеспечения приемлемых результатов на выборах без прямого вовлечения клановых структур;
- проведение административных реформ (к примеру, в органах местного самоуправления) для создания влиятельных местных структур, не подчиняющихся принципу клановости;

- использование федерального аппарата органов безопасности и правоохранительных структур для ограничения влияния в регионе вооруженных группировок, связанных с кланами.

Тем не менее реальные успехи этой стратегии еще не столь очевидны, в особенности в работе правоохранительных органов. По словам Гаджи Махачева, влиятельного депутата Госдумы от Дагестана, «наводить порядок [на Северном Кавказе] – это значит преодолевать сопротивление другого (скрытого) порядка – крепко сколоченного криминального порядка»¹.

Безработица и ограниченное число легальных источников дохода в сочетании с процессами миграции

На данный момент получить полную картину о реальной экономической ситуации на Северном Кавказе с привлечением основных данных по таким показателям, как уровень безработицы, размер пособий, уровень дохода на душу населения и т.д. фактически не представляется возможным. Данные официальной статистики, как отмечают многие эксперты, являются весьма ненадежными и, скорее, запутывают картину, чем проясняют ее (за исключением данных по северо-западному Кавказу). Согласно официальным данным Росстата, в республиках Северного Кавказа зафиксированы следующие показатели безработицы (определяются на основе выборочных опросов населения).

Таблица 1

Уровень безработицы и занятости в ЮФО (февраль–ноябрь 2008)²

Субъект РФ	Занятость, %	Безработица, %	Положение, занимаемое субъектом (из общего числа 86 субъектов)	
			Занятость	Безработица
Адыгея	55.8	7.7	77	51
Дагестан	58.2	13.4	71	76
Ингушетия	24.0	55.0	83	83
Кабардино-Балкария	48.0	18.3	80	80
Карачаево-Черкесия	51.3	16.0	79	78
Северная Осетия-Алания	59.5	10.1	63	72
Чечня	38.3	35.5	82	82
ЮФО	58.2	10.2		

¹ Из презентации доклада: Махачев Г. «Социально-политическая ситуация на Северном Кавказе накануне выборов в Государственную думу РФ». – М.: Московский центр Карнеги. Сентябрь 2007.

² По данным Росстата (опросы населения по вопросам занятости в 2008 г.) http://www.gks.ru/bgd/regl/b08_30/lssWWW.exe/Stg/d020/labor623.htm.

Традиционная для региона избыточность трудовых ресурсов, в сочетании с сокращением общероссийского рынка для «шабашничества», которое на протяжении десятилетий создавало экономические возможности для кавказской молодежи и мужчин среднего возраста, является главным структурным конфликтогенным фактором на Северном Кавказе. Невозможность создать и поддерживать семью из-за отсутствия достаточного легитимного дохода явилась также одним из ключевых триггеров социальной агрессии в регионе. Узаконивание в общественном сознании нелегальных и теневых форм получения дохода, вплоть до участия в криминальных группах и незаконных вооруженных формированиях, стало результатом взаимодополняющего влияния двух факторов – безработицы и духовного вакуума. Именно здесь следует искать истоки молодежного экстремизма в регионе и пути его ненасильственного преодоления.

Религиозная и политическая активность молодежи и распространение молодежного экстремизма

Во время Кавказской войны XIX века ислам стал объединяющей силой для дагестанцев, чеченцев и ряда других этнических групп (в основном горских народов) под руководством имама Шамиля в борьбе против армии Российской империи, целью которой было создание независимого исламского государства. Во время Кавказской войны XXI века прослеживались определенные исторические параллели: ожесточенная вооруженная борьба, переход политической оппозиции в русло исламской идеологии, периодические всплески массовых захватов заложников, почетная капитуляция идеологов сопротивления (становление Ахмата Кадырова в качестве союзника Кремля).

Что же касается положения молодежи, то здесь о параллелях говорить не приходится. В XIX веке молодые мужчины имели возможности для самореализации как в своих обществах, так и за их пределами в общероссийском контексте. Сегодня на Северном Кавказе и в России они чувствуют себя изгоями и маргиналами. Слишком мало существует реальных возможностей для получения хорошо оплачиваемой и более-менее престижной работы. Ограничен потенциал для получения высшего образования за пределами региона, практически все возможности в сфере экономики доступны только при наличии покровительства или коррупционных связей с тем или иным кланом.

Протест против такого положения вещей в тех случаях, когда он не связан с кровной местью или с мотивами чисто криминального и политического характера, на данном этапе не направлен против российских государственных институтов как таковых. В основном он представляет собой реакцию на системную коррупцию на местном уровне, а также возмущение по поводу выходящих за рамки закона силовых действий со стороны представителей федеральной милиции, ФСБ и военных.

Протестная реакция в молодежной среде также является следствием духовного вакуума и этического кризиса. По мере ослабления как светской идеологии, так и системы обычного права (адатов) религиозные ценности ислама заполняют идейные лакуны в общественном сознании и становятся удобной формой выражения светских и недостаточно проясненных оппозиционных взглядов.

Характерная для сегодняшнего Северного Кавказа неполитическая и неартикулированная оппозиционность носит в основном этический характер. Ощущение явной несправедливости и этической неприемлемости общественных отношений, сложившихся на протяжении 1990-х годов в республиках Северного Кавказа, заставляет часть молодых людей обращаться как к традиционным формам ислама, так и к радикальным реформаторским течениям. Таким образом, косвенные причины распространения экстремизма в среде молодежи региона можно объяснить отсутствием или неразвитостью конструктивных светских каналов для выражения протеста против социальной несправедливости, неустребованности и жестоких силовых методов подавления любых форм сопротивления.

Несовершенство демократических процедур

Несовершенство выборных процессов и распространенная в регионе практика фальсификации итогов голосования, когда процент явки избирателей и голосов нередко превышает 90% по официальным данным, в то время как наблюдатели заявляют о низкой явке, безусловно, подрывают легитимность системы государственного управления и вызывают рост недоверия населения к власти на всех уровнях.

Незаконное манипулирование демократическими процедурами оказывает коррумпировующее влияние на участников политического процесса, провоцирует развитие экстремистских форм оппозиции как на основе религиозной идеологии, так и сугубо светских. Между тем традиционно сильные на Кавказе институты социального саморегулирования, солидарности, взаимной поддержки и местного самоуправления представляют собой благоприятную почву для потенциальной трансформации конфликтов в демократические процедуры. Однако демонстративные нарушения выборного законодательства подрывают готовность общества к позитивному восприятию современных принципов управления, создают предпосылки для возврата к архаичным формам общественных отношений и общей деградации институтов власти и управления в республиках Северного Кавказа.

Таблица 2

Результаты голосования на парламентских выборах 2007 г.

Субъект РФ	Общее число проголосовавших, %	Голоса в поддержку «Единой России», %
Дагестан	98	89
Чечня	99	99
Ингушетия	92	99
Северная Осетия-Алания	63	72
Кабардино-Балкария	97	96
Карачаево-Черкесия	93	93
<i>Всего по стране</i>	54	64

Источник: Данные предоставлены Сетью Этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (EAWARN), Москва, 2009 г.

Северокавказские общества, как и вся остальная Россия, безусловно, движутся к более совершенным процедурам управления обществом постепенно, и, возможно, все попытки искусственно ускорить этот процесс чреваты большей опасностью, чем простая защита культурной самостоятельности. Но на фоне активной вооруженной борьбы, клановой коррупции и, главным образом – деградации и подмены духовных и традиционных ценностей, без которых любое общество не может нормально существовать – недоверие населения к процедурам политического волеизъявления, ключевым институтам, таким как президент, парламент, партии – может сыграть роль спускового крючка гражданской войны.

Геополитическое соперничество на Южном Кавказе как контекстный фактор для Северного Кавказа

Война между Россией и Грузией в августе 2008 г. серьезно изменила геополитическую ситуацию не только на Южном Кавказе, но и во всем кавказском регионе¹. Внезапное нападение Грузии на Южную Осетию и жесткие ответные действия России последовали за месяцами конфронтации и непрерывных провокаций с обеих сторон, что косвенно свидетельствовало о нежелательности сохранения статус-кво. Ключевые составляющие сложившейся в регионе геополитической мозаики можно охарактеризовать следующим образом.

Россия стремится к сохранению своего влияния на Южном Кавказе, прибегая к использованию экономических, политических и военных инструментов, в том числе используя близость Южной Осетии к стратегическим коммуникациям в направлении восток – запад, проходящим через Грузию, а также существующие партнерские отношения с Арменией. США нацелены на замещение российского влияния в регионе присутствием НАТО. Особая роль в решении этой задачи отводится Грузии, с учетом особых отношений между Грузией и США, а также широкой поддержки со стороны политиков и населения курса на вступление в НАТО. 5 января 2008 г. на национальном референдуме в Грузии 77% проголосовавших высказались в поддержку вступления Грузии в НАТО².

На Северном Кавказе высокую степень готовности к участию в конфликте между Грузией и Южной Осетией на стороне осетин проявляют адыгское и североосетинское население, а также казаки. В свою очередь, власти и бизнес-сообщество Абхазии выражают желание принять активное участие в масштабных строительных проектах в Краснодарском крае, которые запланированы в рамках подготовки к зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 г.³

¹ На распределение сфер влияния в регионе оказали следующие исторические факторы: длительное геополитическое соперничество между Османской империей, царской Россией и Сафавидским Ираном в 16–19 вв.; колониционная политика царской России на Кавказе в 19 в., которая не предусматривала конструктивных возможностей для реализации адыгской и вайнахской национальных идей; конфликты новейшего времени – грузино-абхазский и грузино-югоосетинский.

² 77% of Georgians support membership in NATO. / Georgia Online / Kavkaz.memo.ru. 19 January 2008.

³ Сочи станет местом проведения зимних Олимпийских игр 2014 г., завоевав это право в ходе второго раунда голосования на 119-ой Сессии МОК в Гватемале, в июле 2007 г. Несмотря на значительные достижения в зимних видах спорта, Россия еще никогда не принимала у себя зимние

После закрытия российских военных баз в Грузии, согласно Стамбульскому договору 1999 г., Россия была заинтересована сохранить свое военное присутствие в Закавказье, а создание баз в Абхазии и Южной Осетии позволило реализовать эту заинтересованность.

Во вновь сложившейся геополитической конфигурации Кавказский хребет перестал быть «водоразделом» для сфер влияния и интересов основных игроков. Россия снова закрепилась в Закавказье, и ряд территорий Южного Кавказа и их население теперь воспринимаются в России фактически как часть российского Северного Кавказа. Такое восприятие подкрепляется ярко выраженными антигрузинскими и антинатовскими настроениями в российском обществе. Отсутствие международного признания Южной Осетии и Абхазии, а также ограничения в сфере торговли и передвижения еще больше укрепляют связи между этими территориями и Россией.

Олимпийские игры, поэтому выбор Сочи в качестве столицы Игр стал для России большой репутационной победой.

Программа подготовки к Олимпиаде координируется российским федеральным правительством и государственной корпорацией Олимпстрой, специально созданной для управления строительством олимпийских объектов и развития города Сочи как горного олимпийского курорта. Дмитрий Козак был назначен вице-премьером, уполномоченным курировать подготовку к Олимпийским играм 2014 г. Это назначение, состоявшееся в середине 2008 г., как раз в тот момент, когда проект оказался под угрозой из-за глобального экономического кризиса, было встречено положительно. Регион, где расположен Сочи, хорошо знаком Д. Козаку, который пользуется большим уважением местной политической элиты (Дмитрий Козак занимал пост Полномочного представителя Президента в Южном Федеральном округе с 2004 по 2007 г. и пост министра регионального развития с сентября 2007 до октября 2008 г.).

Крупнейшие российские корпорации отвечают за строительство многочисленных олимпийских объектов, начиная от дорог и заканчивая горнолыжными курортами. Так, например, Роснефть планирует построить более 150 новых АЗС. Более половины этих объектов будут возведены в Краснодарском крае, тогда как остальные будут расположены вдоль основных федеральных автодорог в девяти регионах России.

Однако проект Сочи-2014 уже столкнулся с целым рядом серьезных трудностей. В результате экономического кризиса бюджет Олимпстроя был сокращен в 2009 г. на две трети, а точнее, на 33 млрд. руб., или 916 млн. долл. В числе других проблем, ставящих под угрозу успешную реализацию этой программы и создающих дополнительную напряженность во всем регионе, можно назвать обеспокоенность состоянием окружающей среды, вопросы обеспечения безопасности, привлекающие к себе много внимания международного сообщества (близость Абхазии, Чечни и других неспокойных северокавказских республик), общественные протесты из-за насильственного переселения и конфликты вокруг прав на землю, задержки в осуществлении строительных работ и общее отсутствие прозрачности расходов.

Согласно заявлению премьер-министра Владимира Путина, Сочи являются главным приоритетом правительства и «проектом № 1 в стране». Поэтому вполне вероятно, что правительство приложит все необходимые политические и экономические усилия, чтобы обеспечить успешную реализацию всех проектов, связанных с Олимпийскими играми 2014 г. в Сочи. Это окажет значительное положительное воздействие на развитие Северного Кавказа, особенно если в рамках реализации олимпийских проектов будут обеспечены честная конкуренция, равный доступ к экономическим возможностям и единые правила игры для регионального бизнеса.

На Северном Кавказе эти настроения сильнее всего отражаются на политических предпочтениях осетин и адыгов. Среди этих этнических групп наблюдается усиление идей интеграции и консолидации. Активизировалось обсуждение вопроса об объединении регионов Северного Кавказа, населенных адыгскими этносами, в одно крупное административно-территориальное образование.

Еще одной горячей темой для обсуждения стало вхождение Южной Осетии в состав России и последующее возможное объединение Северной и Южной Осетии. В этой связи особого внимания заслуживает тот факт, что многие жители Южной Осетии по сей день являются членами ополчения и имеют на руках оружие, в то время как напряженность в отношениях между осетинами и ингушами по неразрешенному до сих пор вопросу Пригородного района сохраняется.

На сегодняшний день можно констатировать, что после «пятидневной войны» в августе 2008 г. вероятность положительного отношения к перспективам возвращения этнических абхазов и осетин под контроль Грузии, вне зависимости от места их проживания, сведена к нулю.

Рост экстремизма в СМИ и Интернете как отражение межэтнической и межклановой напряженности

Традиционные СМИ на всей территории Северного Кавказа, за исключением Дагестана, находятся под жестким контролем правящих кланов, и любые проявления инакомыслия и несогласия возможны только в неподконтрольных электронных СМИ – через Интернет. Степень доступности таких средств коммуникации для пользователей в регионе растет быстрыми темпами. В настоящее время широкополосные и спутниковые сети, а также сети мобильной связи и телефонные линии доступны частным пользователям не только в региональных центрах, но и в небольших городах и сельских районах Северного Кавказа. Уже к 2007 г. количество пользователей Интернета в Южном федеральном округе составило 3,3 миллиона человек (11% общего количества российских пользователей), и эти показатели продолжают расти¹.

Сетевые СМИ за последние годы стали гораздо более политизированными. Мобильная связь и Интернет активно используются экстремистами и оппозицией для быстрой организации «флэш-мобов» и других массовых акций. Проявления межэтнической и межгрупповой напряженности отмечаются в различных формах на многочисленных веб-сайтах, где нередко выражается жесткое неприятие или даже открытая враждебность по отношению к оппонентам.

Некоторые сайты приобрели особую популярность и влияние. К примеру, веб-сайт Ingushetiya.ru (теперь он зарегистрирован как www.ingushetia.org) в период нахождения у власти в Республике Ингушетия президента М. Зязикова стал главным инструментом пропаганды ингушской оппозиции и своего рода символом противостояния официальной власти. Он приобрел значимый политический статус в республике и на всей территории региона. Некоторые черкес-

¹ Новости гуманитарных технологий. <http://gtmarket.ru/news/state/2007/12/25/1543>.

ские и адыгские веб-сайты также популярны и зачастую являются рупором радикальной критики официальных взглядов, а также инструментом политической борьбы между этническими движениями и общественными лидерами.

Интернет-контент экстремистского и религиозно-экстремистского толка пока имеет ограниченное распространение, однако существуют широкие возможности для его роста. Интернет может стать в будущем одним из основных каналов как для распространения экстремистских идей и влияния, так и для организации экстремистских действий и мобилизации массовой поддержки.

Влияние международных отношений на Северный Кавказ

Межгосударственные отношения и основные трансграничные проблемы в настоящее время в значительной степени определяются последствиями войны между Россией и Грузией в августе 2008 г. и способностью России поддерживать свою доминирующую роль на Кавказе на долговременной основе.

После окончания второй чеченской войны власть российского правительства на Северном Кавказе существенно укрепилась. Владимир Путин, занимавший на тот момент пост президента России, добился того, что у российских властей не осталось прямых общественно-политических конкурентов в регионе и в соседних странах. Это, вкупе с использованием других инструментов повышения управляемости региона и построением так называемой «вертикали власти», создало основу для стабилизации, мирного развития и реконструкции по некоему самостоятельному сценарию.

Главным предметом для беспокойства правительства России являлись потенциальная возможность вступления Грузии в НАТО, постепенное развитие альтернативных маршрутов транспортировки углеводородов, идущих в обход России (например, проект «Набукко») и роль Турции в качестве региональной державы и нетипичного члена НАТО, стремящегося усилить свое влияние в регионе.

Баланса в области межгосударственного соперничества и сотрудничества на Кавказе еще только предстоит достигнуть, однако уже сейчас ясно следующее: устойчивость российской политики в регионе в области защиты территориальной целостности России на Северном Кавказе и ее интересов в Закавказье, а также способность к отстаиванию собственных геостратегических позиций как таковых, подвергаются испытанию. Основной вопрос повестки дня с середины 2009 г. заключается в том, сможет ли наша страна избежать нового витка насилия на Северном Кавказе, устранив или сдержав действие внутренних конфликтогенных факторов.

Олимпийские игры в Сочи привлекут значительное внимание к региону в 2013–14 гг., что повлечет за собой активные пиар-кампании и возможное возобновление информационной войны, отражающей конфликт интересов среди ключевых игроков.

В сфере влияния «мягкой силы» главная битва идей в регионе идет между различными комбинациями федерализма, автократии и клановости, поддерживаемыми традиционным исламом, с одной стороны, и радикальными националистическими проектами, использующими религиозный экстремизм (в форме салафизма) в качестве инструмента мобилизации протестных действий – с другой.

Федеральные власти предприняли попытку сформулировать и реализовать на практике политику консолидации, предполагающую укрупнение административных регионов на Северном Кавказе (наряду с другими частями страны). Однако эта политика натолкнулась на серьезные трудности. Среди них: отсутствие готовности к разделению власти среди ключевых влиятельных групп, значительные диспропорции в экономической сфере между различными административными образованиями, а также обострение межэтнических претензий.

Положительным достижением последних лет стало восстановление и развитие системы социальных льгот и пособий в регионе. Несмотря на многочисленные факты коррупции (вымогательство взяток у населения за возможность получить положенные законом денежные выплаты и льготы), реальность такова, что пенсии и другие социальные пособия (компенсации на оплату жилья, детские пособия и т.п.) выплачиваются регулярно и относительно стабильно. Предоставление медицинских и образовательных услуг также заметно улучшилось, особенно в Чечне.

Ситуация в области бедности и человеческого развития на Северном Кавказе определяется следующими тенденциями.

- Количество рабочих мест сокращается. В регионе нет эффективной политики по созданию новых вакансий на местном уровне, федеральные ресурсы становятся все более ограниченными, а инвестиционный климат остается неблагоприятным.
- Объемы международной гуманитарной помощи региону уменьшились, и в ближайшем будущем международная поддержка может закончиться. Это приведет к тому, что ее нынешние получатели создадут дополнительную нагрузку на социальную инфраструктуру на региональном уровне, которая и без того пострадает от сокращения поступлений из федерального бюджета.

Все это приведет к утрате тех надежд, которые традиционно ассоциировались с международным присутствием среди уязвимых групп населения на Северном Кавказе. До тех пор, пока поддержка со стороны международного сообщества не будет замещена аналогичной деятельностью со стороны российского гражданского общества (основанной на достаточном финансировании со стороны российского правительства), сокращение гуманитарной помощи будет усиливать негативные настроения среди населения.

Меры реагирования, предпринимаемые российским правительством

Российские меры реагирования фокусируются на поиске действенных механизмов нормализации обстановки и дальнейшего укрепления стабильности на Северном Кавказе. Они осуществляются по четырем основным направлениям.

- Сохранение управляемости регионом и искоренение незаконных вооруженных формирований.
- Укрепление региональных органов власти и управления с целью ограничения влияния клановых сетей.
- Модернизация экономики республик с целью превращения их из финансовых «черных дыр» в обычных налогоплательщиков.

- Предотвращение политизации этнических движений, этнизации политических партий и возрождения сепаратизма.

Хотя до сих пор не просматривается целостной федеральной политики, регулирующей весь комплекс государственных мер в области безопасности и экономики, уровень координации между различными правительственными агентствами за последние годы стал заметно выше. Повышение координации и масштабные инвестиции российского правительства в регион привели к видимым и положительным изменениям, не повлияв, однако, на глубинную динамику кризисных явлений.

Федеральное правительство осознает, что клановая структура общества является, возможно, главным препятствием на пути к повышению управляемости и дальнейшей модернизации региона. Чтобы решить эту проблему, центром были предприняты целенаправленные усилия, преимущественно через кадровые назначения новых руководителей регионами, которые смогли бы адаптировать политику, сформулированную Москвой, к местным реалиям.

Региональное социально-экономическое развитие осуществлялось через следующие механизмы: (а) федеральные целевые программы (отдельные программы для Чечни и Ингушетии и для всех остальных регионов Северного Кавказа); (б) финансируемые правительством инвестиционные проекты.

Новая программа «Юг России» (2008–2012 гг.) координируется министерством регионального развития и поддерживается другими агентствами. Ее предполагаемый бюджет должен составить приблизительно 146,4 млрд. руб. Из этой суммы лишь 52,1 млрд. руб., или 35% средств, поступит из федерального бюджета¹. По сравнению с предыдущей программой «Юг России» новая предполагает увеличение федерального финансирования на 41%. Программа делает акцент на промышленном и сельскохозяйственном секторах, а также на развитии туризма. На проекты в этих трех секторах предполагается потратить более 95% из средств программы.

Федеральные власти много сделали для реализации целевой программы по восстановлению Чеченской Республики. В 2009 г. из бюджета было выделено 33 млн. долл. на восстановление разрушенного жилья в Чечне. Чеченское правительство, со своей стороны, планировало потратить 6 млн. долл. на выделение жилья 754 молодым семьям в рамках программы «предоставление жилья молодым семьям». В 2008 г. по этой программе была оказана помощь 411 семьям. Важно упомянуть, что более 460 тыс. долл. будет потрачено федеральным правительством и аппаратом уполномоченного по правам человека в Чеченской Республике на бесплатные юридические консультации, представление интересов граждан в судах и правовое образование пострадавших в конфликте².

Другая федеральная программа разработана специально для Ингушетии (срок действия – до 2015 г.). Она призвана помочь решить проблему безработи-

¹ Принята федеральная целевая программа «Юг России». Вести.ру, 15 июня 2007 г.

² Взято из Global Needs Assessment (GNA) for North Caucasus. UNHCR presentation for North Caucasus Forum. Draft document, 5 марта 2008, Москва, Россия.

цы (прогнозируемое снижение уровня безработицы на 40–50% к 2015 г.), устаревшей инфраструктуры (особенно систем водоснабжения), дорог и охватить другие ключевые социально-экономические проблемы республики.

Решения по инвестиционным проектам в северокавказских республиках, финансируемым правительством, принимаются Инвестиционным фондом Российской Федерации. Приоритет отдается инфраструктурным проектам, таким как строительство дорог (например, трасса Краснодар – Абинск – Кабардинка), системы водоснабжения (например, в Ростове-на-Дону и на юго-западе Ростовской области), а также промышленное развитие (например, строительство завода Анжи-Стекло в Дагестане). При этом, к сожалению, фактически нет проектов, которые напрямую поддерживали бы создание рабочих мест на местном поселковом уровне. Эта деятельность рассматривается как зона ответственности региональных и муниципальных властей и считается прерогативой малого и среднего бизнеса, развитие которого федеральная власть поддерживает финансово через прямые межбюджетные трансферты и вышеупомянутые программы. Результаты этих инвестиций еще предстоит оценить, особенно учитывая последствия экономического кризиса 2008–2009 гг.

Предыдущая программа «Юг России» (2002–2006 гг.), по данным Счетной палаты Российской Федерации, в области строительных проектов была выполнена лишь на 38,6%. Аудиторами было отмечено отсутствие должного уровня администрирования программы, ограниченность координации деятельности между федеральными и региональными административными структурами, что привело к нестабильности в финансировании в течение периода действия программы¹. Реализация ФЦП на 2008–2012 гг., судя по всему, следует по тому же пути: лишь 26,3% запланированных в рамках программы средств было в действительности выделено (приблизительно 6 млрд. руб. в абсолютных цифрах за первые девять месяцев 2008 г.)².

Что же касается отношений между правительством и гражданским обществом на уровне республик, то следует отметить, что стало уделяться больше внимания диалогу, особенно в Ингушетии, где в 2007–2008 гг. гражданские протестные действия начали выходить из-под контроля. Политика президента Юнус-Бека Евкурова включает в себя как традиционные формы диалога (через Конгресс ингушского народа, где представлены лидеры кланов), так и неформальные консультации с влиятельными лидерами гражданского общества. Идея президента Евкурова создать «молодежный парламент» в качестве дискуссионной площадки, позволяющей направлять дебаты в конструктивное русло, а также «комитет по молодежному контролю», осуществляющий надзор за экономической реконструкцией, вместе с усилиями по созданию рабочих мест для молодых выпускников вузов, могут рассматриваться как прорывные инициативы для

¹ Счетная палата объявила, что федеральная целевая программа «Юг России» оказалась неэффективной / РИА Новости, 26.10.2008.

² Счетная палата выявила недостатки при реализации ФЦП «Юг России» / Информационное агентство АК&М, 25 декабря 2008. http://www.akm.ru/rus/news/2008/december/25/ns_2558852.htm.

всего региона. При президенте Евкурове Ингушетия получила значительную финансовую поддержку со стороны Кремля в рамках целевой программы по Ингушетии, упомянутой выше.

Организации гражданского общества также выиграли от создания в регионе ресурсных центров и проведения конкурса грантов организациями-операторами, назначенными Общественной палатой РФ и распределявшими государственное финансирование для НПО и благотворительных организаций. Эти организации распределили финансирование между более чем 1,1 тыс. организаций, которые получили, в общей сложности, более 1,5 млрд. руб. в форме грантов в 2008 г. В 2009 г. в рамках этой программы поддержки гражданского общества ожидается выделение еще 1,2 млрд. руб.

Общественная палата РФ поддерживает партнерские отношения с общественными палатами федеральных округов, включая и ЮФО. Региональные общественные палаты, однако, обладают весьма ограниченными ресурсами и персоналом (хотя, теоретически, имеют значительный потенциал расширения своей активности). Статус Общественной палаты определен Федеральным законом Российской Федерации № 34 от 4 апреля 2005 г., который наделяет ее функцией надзора за деятельностью правоохранительных органов. Это обстоятельство делает сотрудничество с Общественной палатой важным для многих организаций, работающих в области защиты прав человека и предотвращения конфликтов. Сотрудничество с Общественной палатой также укрепляет репутацию НПО и других структур гражданского общества как предсказуемых и надежных партнеров, что облегчает работу для небольших НПО, однако может оказаться рискованным для крупных и влиятельных организаций. С одной стороны, сбалансированная база финансирования, объединяющая иностранные гранты с финансированием со стороны Общественной палаты, помогает обеспечить весьма ценную независимость для этих организаций. С другой стороны, Общественная палата все чаще рассматривается НПО, зависящими преимущественно от западного финансирования, как политически парадоксальный (на 100% контролируемый государством, но формально независимый институт), влияние которого направлено на то, чтобы привести приоритеты работы НПО в соответствие с политикой кремлевской «вертикальной» структурой власти.

Что же касается мер реагирования гражданского общества, направленных на предотвращение конфликтов, то они, будучи весьма разнообразными, имеют ограниченную эффективность, что обусловлено следующими тремя причинами.

- НПО, организации гражданского общества и организации на уровне местных сообществ не имеют связей и опыта взаимодействия с этническими движениями, клановыми структурами, неформальными общественными лидерами (такими как шейхи, юрт-кади и т.п.). Существует реальная нехватка опыта в организации конструктивного диалога с государственными структурами, и прежде всего с правоохранительными органами. Зачастую эти организации предпочитают занимать оппозиционную нишу.
- Стиль работы по предотвращению конфликтов часто носит «конфликтный» характер, а не ориентирован на заполнение существующих пробелов

и устранение слабых мест в государственных мерах. Справедливая и честная критика смешивается с фактической политической оппозицией властям, что приводит к неоправданным обвинениям и провоцирует резкую реакцию со стороны чиновников, которые исторически не имеют навыков взаимодействия со свободными СМИ и восприятия независимой критики.

- Практически нет местных НПО с действительно независимыми источниками финансирования (например, членские взносы и пожертвования со стороны большого количества представителей общественности). НПО рассматриваются ключевыми заинтересованными сторонами в регионе либо как прозападные (если они зависят преимущественно от западного финансирования), либо как проправительственные (если они зависят от финансирования и поддержки со стороны российского правительства).
- Организации на уровне местных сообществ, выстроенные на клановой основе, напротив, имеют значительное потенциальное влияние на динамику региональных конфликтов в силу своей близости к ключевым акторам.

Перечисленные выше особенности государственной политики на Северном Кавказе не компенсируют пока негативный эффект от применения жестких силовых методов подавления незаконных вооруженных формирований. Это подтверждается, среди прочего, данными о росте количества террористических атак, исчезновений и похищений, а также о количестве преступлений с использованием огнестрельного оружия¹. По данным Полпреда Президента в ЮФО, число терактов в 2009 г. значительно возросло. Количество преступлений террористической направленности на юге России в 2009 г. увеличилось почти на треть по сравнению с 2008 г. Количество погибших и раненых военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, а также гражданских лиц составило 1263 человека против 914 в 2008 г. 8 декабря глава ФСБ Александр Бортников на заседании Национального Антитеррористического комитета (НАК) заявил, что на Северном Кавказе в 2009 г. были задержаны почти 800 боевиков и их пособников. Насилие продолжает порождать насилие с обеих сторон, формируя классический замкнутый круг гражданского конфликта.

Роль гражданского общества

Гражданское общество в регионе продолжает испытывать нехватку ресурсов, будучи представленным, преимущественно, организациями, работающими на местном уровне, которым будет трудно продолжать действовать самостоятельно без продуманной и тщательно реализованной «стратегии выхода» со стороны международных акторов. Местным НПО потребуется помощь в развитии их потенциала по следующим направлениям.

¹ См., в частности: Энвер Кисриев. Анализ ситуации с человеческой безопасностью на Северном Кавказе, октябрь 2009 г. Москва (доклад для ФРПП-Евразия); Human Security Situation Update – North Caucasus (http://www.fewer-international.org/images/lib/Human%20Security%20Situation%20Update%20October%202009_eng%20final_214.pdf), содержащие официальные статистические данные и материалы независимого мониторинга ситуации.

- Установление рабочих отношений с российскими институтами, такими как Общественная палата и ее комиссии, Совет при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека, а также Министерство регионального развития и другие агентства, которые могли бы потенциально стать источниками долгосрочного финансирования и поддержки гражданского общества в целом.
- Усиление их независимости за счет создания механизмов членства, роста благотворительных пожертвований со стороны бизнеса и физических лиц, поиска офисного пространства на основе долгосрочной аренды или прямой собственности, развития побочных проектов, предполагающих получение прибыли, используемой для финансирования организации.
- Тренинг в области управления проектным циклом и поисков международного финансирования, а также отстаивания своих прав, обеспечения социально ориентированных программ и коммуникации.
- Базовая финансовая поддержка со стороны международных доноров на двух- или трехлетней основе для наиболее эффективных местных НПО в течение переходного периода.

Анализ данных об общем объеме помощи, программах и проектах, через которые она осуществляется, а также факторов, определяющих распределение помощи ключевыми донорами на Северном Кавказе, показывает, что выделенные ресурсы в целом соразмерны потребностям переходного периода (между периодом ликвидации негативных последствий чрезвычайной ситуации и периодом восстановления). Однако текущий уровень реагирования не отвечает в полной мере запросам.

Международная гуманитарная помощь сворачивается, однако не ожидается ее эффективного замещения в области развития на местном уровне, за исключением побочных позитивных эффектов от крупномасштабных проектов инфраструктурного развития и инвестиционных проектов в рамках правительственной программы «Юг России». В условиях экономических сложностей и проблем с управлением в регионе вряд ли можно ожидать реальных усилий со стороны правительства по созданию рабочих мест и микроэкономическому развитию на местном уровне. Если этот пробел не будет заполнен эффективными международными проектами, то население, получавшее до 2009 г. помощь от международного сообщества, ощутит себя брошенным, а уровень его маргинализации увеличится. Это может усилить давление на региональную систему социального обеспечения и федеральные выплаты пособий и компенсаций, усложнить борьбу с коррупцией и вызвать другие негативные последствия.

Большую слаженность действий ООН, двусторонних доноров и НПО можно обеспечить в том случае, если проекты будут фокусироваться на следующих трех концептуально взаимосвязанных принципах: 1) человеческая безопасность; 2) многосторонний гуманитарный диалог с российскими органами государственной власти; 3) малые проекты по развитию на уровне местных сообществ, создающие легальные источники дохода для групп населения, находящихся в «зоне риска», и вовлечения в насильственный конфликт.

Моделью использования такого подхода может стать финансируемый UNTFHS проект, упомянутый выше, а также проект гуманитарного диалога по укреплению человеческой безопасности, финансируемый МИДа Швейцарии и Швеции. Учет этих принципов позволил бы системно преодолевать ключевые угрозы безопасности, предоставляя поддержку наиболее уязвимым группам и лицам, в то же самое время избегая дублирования российских и международных усилий в области гуманитарной помощи.

Получатели компенсаций за жилье, пенсий, пособий по безработице и воспитанию детей, а также других социальных выплат в значительной степени страдают от коррупции чиновников среднего звена и от недостатков системы управления, основанной на клановых отношениях. Проблема может быть решена российским правительством самостоятельно, если оно сохранит уровень выплат с учетом инфляции и колебаний курса рубля, а также будет решительно бороться с проблемой коррупции в системе социальных выплат.

Тем не менее все еще сохраняется высокая опасность возобновления длительных задержек, и даже сокращения этих выплат из-за экономического кризиса и роста безработицы. Обрушение системы социальных выплат и льгот в регионе, где значительная часть населения зависит от них как от основного источника экономического выживания, может иметь серьезные гуманитарные последствия.

Сценарии развития ситуации

Сценарий	Вероятность и характерные признаки	Возможные индикаторы и триггеры
Пессимистичный Постепенное ухудшение текущего положения вещей на фоне продолжающейся социально-политической стагнации	Сценарий имеет высокую вероятность реализации и предполагает, что никаких кардинальных изменений в политике не произойдет. Это приведет к замедлению социально-экономического развития и затруднит предотвращение конфликтов на Северном Кавказе. Неурегулированные разногласия трансформируются в глубинную напряженность, продолжится внесистемная борьба кланов и экстремистских оппозиционных групп с государством с постепенным перерастанием в полномасштабную гражданскую войну	Российское правительство, сталкиваясь с другими серьезными вызовами в экономике и социальной сфере, может принять решение не повышать приоритетность мирной реконструкции Северного Кавказа. Развитие Сочи может идти неровно из-за снижения доступности ресурсов, несправедливой конкуренции и внутригрупповых конфликтов в регионе. Крупные компании и корпорации, контролируемые федеральной властью элитой и местными клановыми группировками, монополизировать экономику в регионе, что приведет к ее стагнации
Пессимистичный Постепенное ухудшение текущего положения вещей на фоне продолжающейся социально-политической стагнации	Сценарий имеет высокую вероятность реализации и предполагает, что никаких кардинальных изменений в политике не произойдет. Это приведет к замедлению социально-экономического развития и затруднит предотвращение конфликтов на Северном Кавказе	Российское правительство, сталкиваясь с другими серьезными вызовами в экономике и социальной сфере, может принять решение не повышать приоритетность мирной реконструкции Северного Кавказа. Развитие Сочи может идти неровно из-за снижения доступности ресурсов, несправедливой конкуренции и внутригрупповых конфликтов в регионе

Продолжение таблицы

Сценарий	Вероятность и характерные признаки	Возможные индикаторы и триггеры
	Неурегулированные разногласия трансформируются в глубинную напряженность, продолжится внесистемная борьба кланов и экстремистских оппозиционных групп с государством с постепенным перерастанием в полномасштабную гражданскую войну	Крупные компании и корпорации, контролируемые федеральной правящей элитой и местными клановыми группировками, монополизуют экономику в регионе, что приведет к ее стагнации
Умеренно оптимистичный Дальнейшая стабилизация ситуации на Северном Кавказе и постепенный переход к устойчивому миру, экономической справедливости и социальному согласию, сопровождаемый временным спадом экономики в 2009–2011 гг.	Вероятный сценарий. Клановая структура общества постепенно трансформируется в приемлемые институты управления, соответствующие Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и культурным реалиям регионов. Местным проблемам подбираются индивидуальные решения на основе подключения широкого круга участников, что позволяет трансформировать конфликтные отношения в конструктивные дебаты и демократические процессы. Федеральные власти обеспечивают общий контроль и соблюдение законодательства и борются с экстремизмом законными средствами. Усталость от конфликтов и стремление к нормальной жизни препятствуют получению экстремистами массовой поддержки со стороны населения и способствуют их постепенной изоляции. Негативное воздействие экономического кризиса сглаживается и приводит к модернизации сельского хозяйства региона, оптимизации торговли, экономической миграции и т.п. Рост в строительном секторе, развитие инфраструктурных проектов и транспортного сектора продолжаются благодаря подготовке к зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 г. и ФЦП «Юг России». Доля федеральных субсидий в бюджетах республик постепенно начинает снижаться	Наведение порядка федеральными вооруженными силами и службами безопасности в сотрудничестве с региональными правоохранительными структурами дополняется строгим соблюдением закона, развитием внутреннего контроля и дисциплины, уважением конституционных прав граждан и верховенства закона. Эффективная реформа сектора безопасности, антикоррупционные меры, эффективные инвестиции и дисциплинированные бюджетные расходы, а также конструктивный гуманитарный диалог с гражданским обществом региона. Создание рабочих мест и экономических возможностей, примирение и преодоление негативных последствий конфликтов, меры по психосоциальной реабилитации детей, женщин и других родственников жертв конфликтов, а также молодежными и межконфессиональными программами, призванными противодействовать экстремизму. Традиционный ислам занимает свое исторически обоснованное место в иерархии ценностей, принятых в регионе. Исламские лидеры не вмешиваются в политику и государственное управление. Региональные светские лидеры и российские федеральные власти не вмешиваются в развитие исламского сознания, за исключением мер по предотвращению экстремизма. Бюджетные расходы осуществляются под 100%-ным контролем федеральных инспекторов, отчитывающихся напрямую перед Кремлем

Продолжение таблицы

Сценарий	Вероятность и характерные признаки	Возможные индикаторы и триггеры
Крайне негативный Резкое возрастание политического и религиозного экстремизма, появление и распространение новых форм исламистской деколонизационной идеологии, массовые общественные беспорядки в республиках Северного Кавказа. Использование российской армии для подавления вооруженного сопротивления и повсеместное введение режима КТО в регионе	Вероятный наихудший сценарий, который может стать реальностью при условии общей дестабилизации ситуации в России. Продолжительный спад экономики и массовая безработица в России усиливаются резкой неравномерностью доходов в обществе, что приводит к росту недоверия к правящей элите. В стране в целом усиливается политическая дестабилизация	Массовая безработица и резкий рост числа частных банкротств физических лиц. Усиление разрыва в уровне дохода между бедными и богатыми и рост вражды между ними. Рост этнического национализма русских на Северном Кавказе, на фоне отсутствия поддержки русских вынужденных переселенцев и внутриперемещенных лиц со стороны государства, при увеличении экономической миграции кавказцев в Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область. Неконтролируемые вспышки межэтнического насилия. Объявление джихада в Дагестане и Чечне. Возникновение единого исламистского сопротивления светским властям во всем северокавказском регионе. Использование федеральных вооруженных сил против экстремистов после провала усилий МВД восстановить порядок в регионе

Глава 3

Проблемы общественной безопасности в регионе в 2010 году и сценарии дальнейшего развития

Общая характеристика ситуации

События и тенденции, наблюдавшиеся в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО) в 2010 г., свидетельствуют о дальнейшем ухудшении ситуации с человеческой безопасностью в этой части России. Год ознаменовался усилением угроз, связанных с религиозным экстремизмом и сохранением некоторых потенциальных угроз, обусловленных межэтническими проблемами. При этом обе группы угроз находятся в тесной взаимосвязи с самыми разными сторонами общественной жизни, включая региональную политику и экономику, что усиливает их негативное влияние на общую ситуацию с безопасностью.

Экстремисты любого толка не являются на сегодняшнем Кавказе «вещью в себе», а активно встраиваются в самые разные процессы жизни региона, когда в них преобладает негативный тренд. К сожалению, приходится констатировать, что на фоне множества нерешенных социально-экономических проблем отсутствие в регионе конструктивных каналов для выражения населением накопившегося недовольства приводит к тому, что протестная активность масс трансформируется в радикальные религиозные лозунги и экстремизм. Негативный эффект от этого усугубляется утратой авторитета региональных властей, нехваткой подлинного диалога между властью и обществом, а порой – неадекватными, преимущественно репрессивными методами работы силовых органов. Пока еще федеральной власти не удалось найти эффективных решений и инструментов, позволяющих рассчитывать на реальный успех в борьбе с коррупцией. Ситуация с созданием рабочих мест и легальных экономических возможностей тоже остается практически неизменной. Крупные экономические проекты, заявленные в Стратегии развития нового федерального округа (СКФО) до 2025 г., являются на данном этапе предметом чиновничьего обсуждения, хотя многократные упоминания в СМИ о значительных объемах планируемых инвестиций создали в социуме определенные ожидания. Таким образом, значимого противовеса выявленным ранее негативным тенденциям (см. Главу 2) не удалось и в 2010 г.

Основные тенденции

В 2010 г. ситуация с человеческой безопасностью в разных республиках Северного Кавказа развивалась разнонаправленно. Предельно обобщая картину, можно сказать, что она имела тенденцию к ухудшению в восточной и западной части СКФО и к относительному успокоению в центральной части округа. Такая фрагментация в первый год существования СКФО сама по себе представляет проблему, поскольку идея создания СКФО предполагала в первую очередь проведение единой федеральной политики в кавказских регионах. Как и в предыдущие годы, основными факторами, негативно влияющими на человеческую безопасность на Северном Кавказе, были следующие: (1) подрывная деятель-

ность бандитского подполья и религиозных экстремистов; (2) межнациональная напряженность и ее политизация; (3) низкий уровень доверия населения к правоохранительным органам. Рассмотрим каждый из этих факторов подробнее.

Деятельность незаконных вооруженных формирований. В деятельности экстремистского подполья в 2010 г. проявились новые тенденции, каждая из которых усугубляет риски для мирной жизни Северного Кавказа.

Во-первых, деятельность экстремистов явно стала выходить за рамки противостояния с правоохранительными органами и охватывает все более широкие общественные слои. Нападения на милиционеров, как и раньше, случались часто, однако наиболее резонансными стали другие преступления. В 2010 г. незаконные вооруженные формирования (НВФ) вернулись к практике терактов в других городах России, в результате которых пострадало большое количество гражданского населения. Самыми заметными преступлениями такого рода стали два теракта в московском метро 29 марта, взрыв в Пятигорске 17 августа и взрыв на рынке Владикавказа 9 сентября. Кроме того, мишенью экстремистов часто становились известные в своем регионе люди, не имеющие отношения к силовым структурам. Одними из самых громких преступлений такого рода стали декабрьские убийства в КБР известного ученого-этнографа Аслана (Арсена) Ципинова и председателя духовного управления мусульман Кабардино-Балкарии Анаса Пшихачева. Такие инциденты позволяют говорить о том, что лидеры НВФ считают своими противниками уже не только силовиков и чиновников, но и общественных деятелей, исповедующих чуждую им идеологию. Радикальные исламисты с каждым днем расширяют круг социальных групп, представители которых могут стать для них потенциальными объектами для атаки, разворачивая все более масштабную террористическую деятельность на территории различных субъектов СКФО.

Во-вторых, в регионах СКФО укрепляется представление о том, что экстремистские группы своими действиями обслуживают политические интересы тех или иных местных игроков. Бандитское подполье уже не воспринимается как внешняя сила, действующая от имени и на средства неких зарубежных эmissаров. Наиболее явно эта тенденция проявлялась в Кабардино-Балкарии, где террористическая активность заметно возросла накануне переназначения главы региона.

В-третьих, все чаще совершаются преступления, характер которых позволяет говорить о серьезной вовлеченности незаконных вооруженных формирований в решение экономических вопросов. Например, много тревожных событий происходило на новых и строящихся ГЭС Дагестана. Дважды, в сентябре и декабре 2010 г., были предотвращены попытки подрыва Ирганайской ГЭС. До этого, в августе, был похищен главный инженер строящейся Гоцатлинской ГЭС Владимир Редькин. Известно, что строительство ГЭС в Дагестане создает значительную социально-экономическую напряженность, связанную, в частности, с выплатой компенсаций жителям зоны подтопления. Упомянутые преступления в общественном мнении становились знаком того, что НВФ так или иначе проявляют интерес к подобным вопросам. Тем самым еще более расширяется сфера

общественного влияния банд подполья. Этот факт открыто признают и региональные власти: в 2010 г. на открытых заседаниях тех или иных региональных органов СКФО неоднократно поднимался вопрос о том, что «дань» НВФ платят как бизнесмены, так и чиновники.

В-четвертых, укрепляются межрегиональные связи между НВФ. Об этом свидетельствуют, в частности, теракты, совершаемые в одном регионе СКФО жителями другого региона. Примером может служить атака на расположение Буйнакской горнострелковой бригады в Дагестане, совершенная 5 сентября уроженцем и жителем Ставропольского края. Сохраняются и связи с радикальными группами других стран, свидетельства чему – уничтожение боевика, являвшегося гражданином Казахстана, в ходе спецоперации в Махачкале 5 октября, а также присутствие уроженцев Дагестана среди группы радикалов, совершивших 23 августа побег из тюрьмы в столице Таджикистана Душанбе. При всех различиях в деятельности и влиянии НВФ разных регионов они, очевидно, не являются на сегодняшний день обособленными друг от друга.

Отмеченные тенденции говорят об усилении влияния экстремизма на Северном Кавказе и о такой трансформации его роли, которая только увеличивает дестабилизирующее воздействие на политические и экономические отношения. При этом ясной, единой стратегии борьбы с этим явлением в данный момент у федеральных и региональных властей, очевидно, нет.

Силовые акции властей соседствуют с проектами «реабилитации» бывших членов НВФ, однако эти проекты существенно отличаются от региона к региону. Наиболее заметным из них стало создание в Дагестане Комиссии по содействию в адаптации к мирной жизни лицам, решившим прекратить экстремистскую и террористическую деятельность. Эта комиссия была создана Указом Президента Дагестана Магомедсалама Магомедова в октябре 2010 г. Комиссия начала работу, но пока привлекла внимание, в основном, своими решениями по отдельным лицам, причастным к НВФ, а не какой-либо системной работой в этом направлении. Определенные успехи в переводе боевиков к мирному образу жизни были достигнуты в Ингушетии. Именно с ними, как считает большинство экспертов, связано общее снижение активности НВФ в этом регионе во второй половине 2010 г. Однако эта работа ведется там совершенно непублично, что может иметь веские причины, однако не позволяет использовать опыт Ингушетии в других регионах. В целом разрозненность и бессистемность миротворческих усилий только усугубляют общее неблагополучие в сфере укрепления общественной безопасности.

Межнациональная напряженность. Вопросы межнациональных отношений, как общекавказский фактор, имели в 2010 г. существенно меньшее значение, чем религиозный экстремизм. Тем не менее почти во всех регионах Северного Кавказа они в той или иной мере сохранились в повестке дня. В ряде случаев реальные или мнимые трудности в межэтнической сфере активно используются региональными игроками как инструмент давления на действующую власть при решении различных вопросов, прежде всего кадровых.

Наиболее заметную роль межнациональная тема, как и в предыдущие годы, играла в политической жизни **Карачаево-Черкесии**. Там аргумент этническо-

го баланса напрямую использовался в борьбе за посты в правительстве КЧР при его частичной замене в апреле-мае 2010 г. Национальные общественные организации КЧР постоянно проявляют политическую активность, то создавая между собой альянсы, то отказываясь от них. Периодически в публичную сферу вбрасывается идея раздела региона по этническому признаку. Такая активность национальных организаций, по нашим наблюдениям, не находит массового отклика у большинства населения региона. Однако она развивается на фоне межнациональных противоречий, проявляющихся на бытовом уровне, о чем свидетельствуют, например, массовые молодежные драки, прокатившиеся зимой и весной 2010 г. по столице республики – г. Черкесску.

В **Ингушетии** и **Северной Осетии** ключевым фактором, способным в любой момент осложнить межнациональные отношения, является спорный Пригородный район. Сам процесс возвращения туда ингушских беженцев, их обустройства в селах Пригородного района, с совместным проживанием осетин и ингушей не был заметным фактором напряженности в 2010 г., тем более что постоянно находился в центре внимания руководства обеих республик. Однако теракт на рынке во Владикавказе 9 сентября спровоцировал ряд массовых выступлений местных жителей, которые пытались провести митинги в местах компактного проживания ингушей. Негативного развития событий на этот раз удалось избежать, однако стало очевидным, что какого-либо надежного способа предотвращения эскалации напряженности в зоне осетино-ингушского конфликта у региональных властей пока нет. Важную положительную роль играет начавшийся процесс идентификации останков жертв конфликта 1992 г. с обеих сторон. Останки пяти человек были перезахоронены родственниками, а еще более двадцати человек находились на стадии идентификации.

В **Кабардино-Балкарии** национальная тема присутствовала в основном благодаря деятельности политических организаций, занимающих жестко оппозиционные позиции по отношению к руководству республики. Серьезные претензии к нему они высказывали, исходя из своего видения путей решения спорных земельных вопросов. Заметная активизация протестных действий наблюдалась в канун истечения срока полномочий главы региона. Большинство выступлений, однако, не были массовыми. В частности, не удалась попытка провести серию голодовок в горных селах. Но наличие в КБР хорошо организованных, стабильных групп, строящих свою политическую активность на национальных лозунгах – это очевидный факт, представляющий потенциальную угрозу стабильности.

В **Дагестане** национальные проблемы, как дестабилизирующий фактор, проявлялись в ограниченных пределах на фоне серьезнейших угроз, связанных с религиозным экстремизмом. Однако важно подчеркнуть, что в этой республике они были сильно политизированы. Примером могут служить так называемые «кумыкские митинги», проходившие в Махачкале во время формирования состава правительства Дагестана весной 2010 г., и выдвигавшиеся на них требования по кадровым вопросам. Кроме того, в республике периодически возникали локальные конфликты в отдельных равнинных селах, где сталкиваются земельные интересы коренных жителей равнины и переселенцев из горных районов. Какой-либо заметной роли в республиканском масштабе такие инциденты, к

счастью, не сыграли, однако они подтверждают отсутствие в Дагестане отработанной системы урегулирования подобных конфликтов.

Таким образом, *при практическом отсутствии на сегодняшнем Северном Кавказе открытых и массовых межнациональных конфликтов почти в каждой республике наблюдаются точечные вспышки напряженности и обострения, свидетельствующие о существовании противоречий в межэтнических отношениях.* Они таят в себе угрозу для безопасности и стабильности в регионе.

Отдельным фактором риска на Северном Кавказе стала ситуация вокруг северокавказских диаспор, проживающих в регионах Центральной России. Выступления националистов в этих регионах, начавшиеся в декабре после известных событий вокруг убийства футбольного болельщика Егора Свиридова, не имели каких-либо открытых, «физических» последствий для республик Северного Кавказа. Однако эти события активно обсуждались в местных СМИ, и особенно в Интернете. Одновременно обсуждалась тема исчезновений выходцев из северокавказских республик в Москве и других городах. Анализ публикаций показывает, что такие события и выступления националистов тесно соединены в массовом сознании жителей республик Северного Кавказа. Подобные эксцессы волнуют жителей Северного Кавказа не столько в связи с межнациональными отношениями внутри него, сколько в связи с судьбой «кавказцев», отправляющихся в другие регионы России на работу или учебу. Как показывают публикации в местных СМИ, рост рисков для внутренних мигрантов после декабрьских событий в Москве был осознан очень ясно. Кроме того, значительная часть местных публицистов и блогеров расценила данные события как индикатор дальнейшего отчуждения Северного Кавказа от России. Это положение представляется весьма опасным, поскольку избыточность трудовых ресурсов, безработица и бурный рост населения регионов СКФО (Дагестан, Ингушетия и Чечня входят в первую пятерку регионов РФ по уровню рождаемости) делают неминуемым и рост трудовой миграции в среднесрочной перспективе.

Общественный диалог как инструмент борьбы с угрозами безопасности

Северный Кавказ в 2010 г. продолжал испытывать явный дефицит подлинного общественного диалога по вопросам, связанным с безопасностью. Наиболее масштабную попытку активизировать общественный диалог делает в настоящее время администрация полпреда президента РФ в СКФО, заявившая о создании Общественного совета и Совета старейшин северокавказского федерального округа. О позитивных результатах этих шагов говорить пока рано, поскольку нет ясности с процедурой работы этих структур, не было гласного и внятного процесса формирования их персонального состава. Все это может негативно отразиться на уровне общественного доверия к ним.

Заявленные в 2010 г. Полпредом в СКФО А. Хлопониным планы по созданию постоянно действующего экспертного центра в СКФО также могут способствовать развитию общественного диалога, но при условии обеспечения его независимости и привлечения к сотрудничеству в рамках этого института широкого круга признанных специалистов по проблемам Северного Кавказа.

Важную роль потенциально мог бы сыграть инициированный Общественной палатой РФ процесс диалога, призванный обеспечить достижение рамочных договоренностей между ведущими организациями гражданского общества региона и органами государственной власти, в целях мирного разрешения имеющихся противоречий. Однако эта диалоговая инициатива сопряжена с серьезными рисками. Так, в случае односторонней консолидации «потенциально согласных» на конструктивное взаимодействие с властью может углубиться раскол между этой группой и группой «потенциальных противников» конструктивного сотрудничества. Это, в свою очередь, приведет к выталкиванию последних за рамки диалога и будет способствовать их дальнейшей радикализации. Такой феномен уже наблюдался в некоторых регионах мира в ходе реализации антикризисных мер (например, в Южном Судане). Но самая главная опасность состоит в том, что наиболее острые вопросы, которые могли бы поднять представители общественных организаций республик и эксперты, недостаточно представлены в повестке дня официальных государственных диалоговых площадок. Это касается таких нерешенных проблем, как: розыск без вести пропавших и реабилитация их родственников, обеспечение своевременного правосудия и неотвратимости наказания, укрепление законности в деятельности правоохранительных органов и восстановление справедливости по случаям нарушения конституционных прав граждан и т.д. В то же время именно от решения этих вопросов, связанных с преодолением негативных последствий вооруженных конфликтов, во многом зависит успех или провал федеральных антикризисных мер.

Определенные попытки создания площадок для диалога по вопросам, связанным с безопасностью, предпринимались и в регионах. В *Дагестане* проблеме экстремизма был посвящен *Съезд народов* этой республики, состоявшийся 15 декабря. Однако в ходе съезда не было создано каких-либо эффективных диалоговых структур, действующих на постоянной основе, для преодоления углубляющегося раскола в дагестанском обществе. В *Карачаево-Черкесии* в феврале был создан *Координационный совет национальных общественных организаций*, однако интриги с блокированием одних его членов против других пока также не позволяют ему стать сколько-нибудь эффективным органом. Из стабильно работающих институтов такого рода в *Кабардино-Балкарии* продолжала действовать *Согласительная комиссия по вопросам, связанным с земельной собственностью*. Правда, итоги ее работы не так часто попадали в публичное пространство.

Негативным результатом разнонаправленных усилий в области развития диалога между обществом и властью является постепенная дискредитация в глазах населения самой идеи диалога, которая признается лишь одним из инструментов для сдерживания спонтанной общественной активности и перенаправления ее в более удобное для власти русло. В то же время такой подход тормозит выработку действительно актуальной повестки для реального диалога по решению сложных вопросов в области человеческой безопасности, развития самоуправления и снижения уровня экстремизма.

Глава 4

Органы государственной власти республик Северного Кавказа

Республиканская власть в условиях федеративной и избирательной реформ

Установление общих принципов в способах и процедурах формирования региональных органов власти и управления стало актуальной задачей государственного строительства России в последнее десятилетие. Особое значение в этом вопросе придавалось реорганизации институтов власти республик Северного Кавказа. В начале 1990-х гг. практически все северокавказские народы охватили процессы суверенизации, бывшие автономные республики СССР повысили свой статус и стали республиками (государствами) в составе Российской Федерации. В большинстве республик этого региона был введен институт президентства и были созданы представительные (законодательные) собрания. В практику формирования исполнительных и законодательных органов вошли всенародные выборы.

Вместе с тем переход от советского бюрократического способа организации власти к демократическим процедурам в северокавказских республиках сопровождался борьбой различных политических сил как на внутриреспубликанском, так и на государственном уровне, этническими конфликтами, выступлениями национальных движений и радикальных религиозных общин («ваххабитов»), террористическими актами. Откровенно сепаратистской позиции придерживалось руководство Чечни, что в 1990-е гг. привело к двум вооруженным конфликтам с федеральным Центром.

Руководители большинства северокавказских республик настаивали на «договорной модели» отношений с Москвой, при которой регионы делегируют центру часть своих полномочий. Такие договоры о разграничении предметов ведения между федеральными и республиканскими органами власти были подписаны с Кабардино-Балкарской Республикой в 1994 г. и с Республикой Северная Осетия в 1995 г.¹ Кроме того, некоторые положения конституций северо-

¹ Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики от 1 июля 1994 г. (См.: Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. – М.: Известия, 1997. – С. 75–82). Такой же Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и Республикой Северная Осетия 23 марта 1995 г., кроме того, были подписаны Соглашения между правительствами РФ и РСО о разграничении полномочий в области внешнеэкономических связей; о владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами; о разграничении полномочий в области санаторно-курортного лечения, отдыха и туризма; в оборонных отраслях промышленности; в области природопользования и охраны окружающей среды и Соглашение о раз-

кавказских республик входили в противоречие с Конституцией Российской Федерации, так как региональные власти попытались зафиксировать принцип суверенитета республик. В ряде республиканских конституций даже провозглашалось право на одностороннее прекращение федеративных отношений, как, например, в ст. 1 Конституции Республики Адыгея¹, в ст. 70 Конституции Республики Дагестан². Все эти проблемы ставили в повестку дня вопрос о реорганизации региональных институтов власти, встраивании их в общегосударственную систему управления в целях укрепления федеративных отношений.

В 2000–2001 гг. начался процесс устранения правовых коллизий федеративных отношений. Было принято определение Конституционного суда РФ от 6 декабря 2001 г., согласно которому Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти помимо многонационального народа России, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета РФ, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов России³. Важным шагом в самом начале совершенствования федеративных отношений стало создание нового института полномочных представителей президента в федеральном округе. Указом президента № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочных представителях Президента РФ в федеральном округе» было образовано семь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный⁴. Представители президента наделялись полномочиями по контролю над исполнением федеральных законов и по координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти⁵. Таким образом, наличие полномочных представителей Президента РФ в округах значительно сократило возможности местной элиты напрямую решать проблемы республик в федеральном центре.

граничении полномочий по вопросам собственности (См.: Там же. – С. 180–206). Все эти договоры прекратили свое действие в 2002 г. Например, Договор о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания был подписан 2 сентября 2002 г.

¹ Конституция Республики Адыгея. Принята 14 марта 1995 г. // Конституции республик в составе РФ. – М., 1995. – С. 15.

² «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа». См.: Конституция Республики Дагестан. Принята 26 июля 1994 г. // Конституции республик в составе РФ. – М., 1995. – С. 115.

³ Определение Конституционного суда РФ от 6.12.2001 № 250-0 «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ // Конституционное право Российской Федерации. Хрестоматия / Руководитель группы составителей Топорнин Б.И. – М., 2004. – С. 632.

⁴ Указ Президента № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. № 20. – ст. 2112.

⁵ Подробнее см. Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Утверждено Указом Президента № 849 от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. № 20. – ст. 2112.

Следующим шагом стала перестройка верхней палаты Федерального Собрания – Совета Федерации. С 1995 г. в него по должности входили главы исполнительной и законодательной власти российских регионов. Но так как региональные выборы вновь и вновь подтверждали популярность одних и тех же людей и способствовали укреплению позиций региональных лидеров, они могли стать серьезным противовесом центральной власти. Поэтому администрация Президента В.В. Путина внесла предложение, чтобы члены Совета Федерации назначались региональной исполнительной и законодательной властью. При этом сенаторы должны были работать на постоянной, профессиональной основе, что не позволяло быть избранным членам Государственной думы, региональных парламентов, выборным государственным или муниципальным чиновникам.

В целях примирения с региональными властями, которые были исключены из законотворческого процесса, им предоставили право отрешать от должности глав местного самоуправления за исключением глав столиц и административных центров республик¹. В сентябре 2000 г. для них был создан новый совещательный орган – Государственный совет². Так как членство в Госсовете вновь позволяло руководителям республик лично встречаться с президентом страны, хотя и в формате совещаний, они не возражали против реструктуризации Совета Федерации.

Реформированию также подвергся порядок формирования органов власти республик, который ранее определялся их внутренними законами. Еще 6 октября 1999 г. Президент Б. Ельцин подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ»³, где устанавливались единые для всех субъектов принципы формирования властных институтов. Изменения и дополнения, вносимые в закон уже при новом Президенте РФ, были направлены на перераспределение полномочий в вопросе организации региональной власти в пользу федерального центра.

Так, 29 июля 2000 г. был принят Федеральный закон № 106, нормы которого позволили Президенту Российской Федерации отрешать президентов республик в составе РФ от должности, а также распускать региональные парламенты в случае нарушения Конституции РФ и федеральных законов⁴. А 8 февраля

¹ Федеральный закон РФ № 107 от 4 августа 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» // Регионология. – 2000. № 3/4.

² Указ Президента Российской Федерации № 602 от 1 сентября 2000 г. «О Государственном Совете Российской Федерации» // Электронный архив официальных документов Российской газеты www.rg.ru/official/doc/ykazi/602.shtm.

³ Федеральный закон № 184 от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. № 42. – ст. 5005.

⁴ Федеральный закон от 29 июля 2000 г. № 106 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. № 31. – Ст. 3205.

2001 г. был принят еще один Федеральный закон, внесший дополнения в порядок организации региональной исполнительной власти, позволив президентам республик избираться на третий, а затем и четвертый сроки¹.

При этом федеральный центр расширил свое участие в решении вопроса наделения властью на уровне субъектов, что и продемонстрировали выборы, прошедшие в 2002 г. в пяти из семи республиках Северного Кавказа.

На выборах в Кабардино-Балкарии, Дагестане и Северной Осетии победу одержали действовавшие главы республик В. Коков, М. Магомедов, А. Дзасохов, что свидетельствовало о способности региональных властей манипулировать электоратом с помощью административного ресурса. В свою очередь, руководители Ингушетии и Адыгеи потерпели поражение от кандидатов-оппонентов, выдвинутых центром.

Так, в Ингушетии 28 апреля 2002 г. во втором туре победил новый политик М. Зязиков, хотя выдвижение его кандидатуры было сделано всего за месяц до выборов (в марте 2002 г. он стал первым кандидатом в региональные лидеры, который удостоился встречи с Президентом В. Путиным в Кремле) и привело к жесткому противостоянию центральных властей с устоявшимися клановыми отношениями в республике².

В январе 2002 г. голоса избирателей Адыгеи завоевал лозунг главы крупного красноярского золотодобывающего предприятия «Полюс» Х. Совмена: «Я богат и сделаю богатой республику», который почти на 50% обошел А. Джаримова, руководившего республикой с 1989 г. В победе Совмена существенную роль сыграли не только его финансовые возможности (его официальный доход в год избрания составлял 1,5 млрд. руб., что в 2,5 раза превышало годовой бюджет Адыгеи)³, но также и поддержка административных чиновников Москвы, Ростова, Красноярского и Краснодарского краев⁴.

Региональные выборы 2002–2003 гг. продемонстрировали также начало качественных изменений в составе политической элиты региона: вытеснение со значимых политических постов бывших номенклатурных работников и бывших военных (которые лидировали в региональных выборах в 1990-е гг.) представителями деловых и финансовых кругов.

На выборах в Карачаево-Черкесии в сентябре 2003 г. глава республиканского отделения Центробанка М. Батдыев опередил во втором туре действовавшего президента генерала В. Семенова. Победу Батдыева с минимальным перевесом

¹ См. Федеральный закон от 8 февраля 2001 № 3 «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – 10 февраля.

² Гранкин И., Гранкина М., Зязиков Мурат Магомедович. Президент Республики Ингушетия // http://www.grankin.ru/dosye/ru_bio355.htm.

³ Партии. Лидеры. Власть. № 66. 25.01.2002.

⁴ Радкевич С., Тихомиров М. Выборы в январе 2002 // Выборы в России: результаты и оценки // http://nikkolom.ru/article/an_vybory_feb_02.htm.

голосов (2,5%) все наблюдатели связывали исключительно с победой огромных денег¹.

Одновременно с усилением влияния центра на региональные политические процессы менялись взгляды руководителей республик Северного Кавказа как на политико-правовой статус своих республик, так и на распределение полномочий с федеральной властью. Например, президент Северной Осетии А. Дзасохов на одной из своих пресс-конференций указал нецелесообразность существования института президентства в республиках, подчеркнув, что титул «президент» может носить только глава государства, а руководители республик в составе Российской Федерации должны именоваться по-другому. «В одном государстве, даже федеративном и очень федеративном», не должно быть два десятка президентов².

Изменение позиций и взглядов региональных элит стало результатом обновления их состава. Постепенно на смену тем, кто возглавлял республики в период «парада суверенитетов», приходили лояльные центру политики. Так, избранный в 2002 г. президент Ингушетии М. Зязиков в одном из своих интервью заявил о желании привести законодательство республики в соответствие федеральной Конституции: «Республика Ингушетия юридически, географически и традиционно была и остается неотъемлемой частью Российской Федерации. *При мне неукоснительно будет действовать вертикаль власти, будут исполняться федеральные законы и Конституция Российской Федерации...* [Здесь и далее курсив автора – Т.Л.] *хочу заметить, что до меня каждый второй закон противоречил законодательству России*»³.

Важным этапом реформирования федеративных отношений стали нормализация обстановки в Чечне и создание правовых основ функционирования Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации. В июне 2000 г. Указом Президента РФ была сформирована временная система органов исполнительной власти в Чеченской Республике⁴, в нее вошли: временная администрация и территориальные подразделения федеральных органов власти. Главой временной администрации был назначен бывший муфтий Чечни А. Кадыров, вокруг которого сгруппировались противники продолжения войны.

Важным политическим решением стало и подписание 19 января 2001 г. Президентом РФ Указа «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» за № 52⁵. В соответствии с ним временная администрация получила

¹ Кулагин И. Как банкир генерала «замочил» // http://politics.pravda.ru/politics/2003/1/6/204/13340_karachaevo.html.

² Дзасохов А. Пресс-конференция ИТАР-ТАСС. 22 октября 2002 г. // www.president.osetia.ru; позже понятие «Президент Республики Северная Осетия-Алания» было изъято из политического обихода. Высшее должностное лицо республики занимает официальный пост Главы РСО-А.

³ Мурат Зязиков: «Время обещать и время выполнять» (интервью) // Труд. 10.01.2003.

⁴ Указ Президента РФ № 1071 от 8 июня 2000 г. «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. № 24. – ст. 2545.

⁵ Указ Президента РФ от 19 января 2001 г. № 52 «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. № 4. – ст. 278.

статус постоянной, кроме того, в Чечне было сформировано собственное правительство.

Зимой 2001 г. было сокращено количество регулярных войск в зоне конфликта, а руководство операцией в Чечне было передано от Министерства обороны ФСБ¹. С 1 сентября 2003 г. руководство контртеррористической операцией осуществлялось Министерством внутренних дел РФ².

Новое руководство Чечни выражало свою лояльность федеральному центру. Глава администрации Чеченской Республики А. Кадыров в одном из своих интервью заявил, что республика будет стремиться к получению широких экономических льгот, а не политической независимости: *«никакого особого статуса Чечне не нужно, главное – получить широкие экономические полномочия»*³. 23 марта 2003 г. в Чечне был проведен референдум по принятию новой Конституции республики. В том же году 5 октября на пост президента Чеченской Республики был избран глава Администрации Чечни А. Кадыров.

После его гибели в результате теракта 9 мая 2004 г. у него не оказалось реальных преемников, что поставило под угрозу достигнутые Центром результаты по замирению Чечни. Среди наиболее возможных претендентов на пост главы республики называли сына погибшего президента Р. Кадырова, сосредоточившего в своих руках национальное ополчение, бизнесмена М. Сайдуллаева, депутата Госдумы А. Аслаханова⁴. После некоторого замешательства команда Кадырова все же выдвинула своего кандидата – главу МВД Чечни Алу Алханова, центральные власти одобрили этот выбор⁵.

29 августа 2004 г. А. Алханов одержал абсолютную победу над своими оппонентами. Известный чеченский журналист Э. Хасмагомадов обозначил как главную слабость нового президента то, что «в условиях сохраняющегося внутричеченского противостояния он реально будет представлять интересы лишь какой-то части чеченского общества. И власть его над территорией Чеченской Республики обеспечивается не его собственными ресурсами, а федеральной группировкой» и федеральными структурами, а «такого президента Кремль действительно может отстранить от должности простым указом»⁶. Тогда же многие российские аналитики начали высказываться за возможность нового противостояния в Чечне между избранным (А. Алхановым) и неформальным (Р. Кадыровым) лидерами республики.

¹ Косиков И.Г. Чеченская Республика сегодня // Власть. – 2001. – № 5. – С. 58.

² Чечня: федералы начали действовать согласованно // Независимое военное обозрение. – 2001. – 18–24 мая. – № 17. – С. 2.

³ А. Кадыров: «Сегодня для нас важнее экономическая свобода» (интервью записал Исламов К.) // Грозненский рабочий. – 2003. – 22 мая (№ 5). – С. 1.

⁴ Ильичев Г., Ключев А., Садчиков А. Кто вместо Кадырова? // Известия. 15.05.2004.

⁵ Путин встретился с кандидатом в президенты Чечни от команды Кадырова // <http://news.izvestia.ru/politics/news85412>.

⁶ Хасмагомадов Э. Выборы в Чечне: что общего с демократией? // Голос Чеченской Республики. – 2004. – Июль (№ 15). // www.goloschr.ru.

Тем не менее в целом результаты выборов 2002–2004 гг. показали растущее влияние центра на формирование региональных органов власти, в частности, в вопросе выдвижения кандидатов на пост главы республики.

В июле 2003 г. на федеральном уровне был принят еще один правовой акт, призванный ограничить произвол на местах. Федеральный закон № 95 устанавливал процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, который мог быть отозван в случае нарушения им закона Российской Федерации или закона республики и в случае неоднократного без уважительных причин невыполнения им своих обязанностей¹. Итак, постепенно в законодательном порядке был значительно снижен статус президентов республик, которые могли быть отрешены от должности Президентом РФ или отозваны голосованием граждан республики.

В сентябре 2004 г. после трагических событий в Беслане Президент В. Путин выступил с новой законодательной инициативой замены выборов глав субъектов Федерации на назначение законодательными собраниями субъектов по представлению Президента России. 11 декабря 2004 г. в Федеральный закон «Об Общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены соответствующие изменения².

В целях реализации норм этого закона 27 декабря Президентом был подписан Указ «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации». Предусмотрено, что кандидатуры должны вноситься на альтернативной основе (не менее двух кандидатов), обязательным стало требование представления копии декларации о доходах кандидата и принадлежащем ему имуществе³.

Решение об отмене прямых выборов президентов республик стало новым шагом по укреплению федерализма и одновременно привело к значительному изменению статуса глав исполнительной власти республик. Из политиков они превратились в чиновников, из избранников – в назначенцев. Теперь у них не было возможности формировать для себя «команду поддержки» и не было необходимости общаться с избирателями. Позитивным аспектом мы считаем то, что на-

¹ См. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // Российская газета. – 2003. – 8 июля.

² Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Официальное интернет-представительство Президента России www.kremlin.ru.

³ Указ Президента РФ № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 27 декабря 2004 г. // Официальное интернет-представительство Президента России www.kremlin.ru.

значение высших должностных лиц в регионах должно было стать эффективным инструментом в борьбе с клиентизмом, коррупцией и криминализацией власти.

При этом законом были созданы такие условия, что несогласие с предложенной кандидатурой высшего должностного лица республики могло привести к роспуску законодательного органа субъекта РФ Президентом России. Согласно п. 4 Федерального закона от 11 декабря 2004 г.¹, если законодательный орган отклонял кандидатуру, предложенную Президентом РФ, он мог назначить временно исполняющего обязанности главы исполнительной власти субъекта и провести в течение месяца консультации с законодательным органом по предложенной кандидатуре. По истечении этого срока, при двукратном отклонении кандидатуры, предложенной Президентом РФ, парламент субъекта мог быть распущен.

В 2005–2006 гг. по северокавказским республикам прошла волна добровольных отставок высших должностных лиц. Свои посты покинули представители бывшей партийной номенклатуры А. Дзасохов, В. Коков, М. Магомедов. Первым в мае 2005 г. досрочно сложил с себя полномочия президент Северной Осетии А. Дзасохов, решив дать дорогу «новому поколению». Основным кандидатом на пост главы республики был Председатель Парламента РСО-А Т. Мамсуров, который с марта 2002 г. также являлся Секретарем Политсовета Северо-Осетинского регионального отделения партии «Единая Россия»; его кандидатура была утверждена парламентом 7 июня 2005 г.

В сентябре 2005 г. после ухода В. Кокова «по состоянию здоровья» новым Президентом Кабардино-Балкарской Республики был утвержден бизнесмен А. Канок. В 2003 г. он был избран депутатом Государственной думы РФ четвертого созыва по общефедеральному списку избирательного объединения ЛДПР. А через год перешел в «Единую Россию». Его кандидатура была поддержана полномочным представителем Президента РФ в ЮФО Д. Козаком, по мнению которого опыт работы Канокова в рыночных структурах и знание им ситуации в республике должны были помочь ему создать условия для того, чтобы каждый гражданин Кабардино-Балкарии мог реализовать свои возможности в полной мере².

Таким образом, членство в партии власти «Единая Россия» и поддержка федерального центра стали играть важную роль при назначении на пост высшего должностного лица республики. 16 февраля 2006 г. 75-летний Председатель Госсовета Дагестана М. Магомедов объявил о своей досрочной отставке «по состоянию здоровья». Вопрос о назначении главы исполнительной власти Дагестана мог повлечь за собой не только кадровые, но и национальные перестанов-

¹ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // www.kremlin.ru.

² Кабардино-Балкария: Новый глава Кабардино-Балкарии Арсен Канок вступил в должность [28.09.2005] // Кавказский интернет-портал www.kavkazweb.net.

ки в структуре государственного управления. После консультаций Д. Козака с представителями правительства РД и депутатами Народного Собрания членами Госсовета было названо три кандидатуры на пост главы Дагестана: Муху Алиев, Саид Амиров и Сайгидгусейн Магомедов. Наиболее приемлемой в силу ряда обстоятельств оказалась кандидатура М. Алиева. Он являлся предсказуемым политиком, с опытом аппаратной работы, никогда не был связан с национальными кланами и движениями, поэтому пользовался поддержкой не только среди аварцев, которых в Дагестане 30% от всего населения республики, но и среди других национальностей¹.

Весной 2006 г. начались консультации и переговоры по поводу смены главы исполнительной власти Республики Адыгея. Представитель Президента РФ в ЮФО Д. Козак обвинял действовавшего главу республики Х. Совмена в невнимании к нуждам своего региона. В то же время в республике начали расти экстремистские настроения, готовился 21-й съезд черкесского народа. Националистические организации обращались в международные организации, эксплуатировали тему геноцида черкесского народа в годы Кавказской войны (1816–1864 гг.)². После встречи В. Путина с Х. Совменом в Кремле Президент РФ заявил, что готов принять отставку президента Адыгеи, но хотел бы сделать это по истечении срока его полномочий, то есть в феврале следующего 2007 г.

Адыгея стала первым регионом, где смена руководителя прошла в полном соответствии с новой редакцией закона об организации региональных исполнительных и законодательных органов власти. Уже 13 января 2007 г., когда истекли полномочия президента Х. Совмена, его преемник был известен и поддержан подавляющим большинством в Государственном Совете-Хасэ РА. Им стал А. Тхакушинов, ректор Майкопского государственного технологического университета.

Таким образом, мы видим, что институт президентства, введенный в республиках Северного Кавказа в 1990-е гг., не выдержал испытания временем, так как из всенародных избранников президенты республик фактически превратились в назначенцев. Причем руководители республик не возражали против изменения своего статуса. Почему так произошло? Самый очевидный ответ – это нехватка у региональных властей собственных экономических ресурсов. Упадок производства, экономический кризис привели ряд республик Северного Кавказа, традиционно дотационных, к депрессивному состоянию³. Так, Департамент региональной экономики Министерства экономического развития и торговли относит к категории депрессивных регионов с крайне низким уровнем развития Дагестан, Ингушетию и Чечню.

По данным Министерства финансов РФ, на 1 июля 2009 г. в консолидированные бюджеты субъектов Южного федерального округа поступило 62,0 млрд.

¹ Мусаев М. Как Дагестан обрел президента // Северный Кавказ. 21.02.2006.

² Сальников В. Последний акт дурной пьесы // Северный Кавказ. 25.04.2006.

³ Депрессивные регионы – территории, которые сильно и устойчиво отстают от других по главным социально-экономическим показателям.

рублей дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов ЮФО, что составляет 21,2% от общих доходов этих субъектов. Наибольшую зависимость от дотаций из федерального бюджета демонстрируют республики Северного Кавказа (см. табл. 3).

Еще одна причина – периодически возникающие проявления национально-го и религиозного экстремизма и терроризм. Без вмешательства федерального центра справиться с этими проблемами республиканскому руководству было довольно трудно.

Нельзя забывать и о составе исполнительной власти северокавказских республик. На смену тем, кто возглавлял республики в эпоху «парада суверенитетов», пришли новые люди, готовые работать под контролем федерального центра.

Таблица 3

**Доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание
консолидированных бюджетов республик Северного Кавказа (на 1 июля 2009 г.)**

Республика	Размер дотаций (тыс. руб.)	Итого доход (тыс. руб.)	Доля дотаций в доходах бюджетов республик
Республика Адыгея	2 025 910	5 405 031	37%
Республика Дагестан	17 094 902	32 386 642	52%
Республика Ингушетия	3 495 834	6 952 103	50,2%
Кабардино-Балкарская Республика	44 969 852	11 477 126	43,3%
Карачаево-Черкесская Республика	2 428 326	5 409 561	44,8%
Республика Северная Осетия-Алания	3 226 543	7 718 969	41,8%
Чеченская Республика	7 178 083	31 020 483	23,1% ¹

Источник: Отдельные показатели исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ январь-июль 2009 г. // http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2009/08/fvr_01-06/otdel_nye_pokazateli_ispolneniya_konsolidirovannyh_byudjetov_sub_ektov_rf_na_01.07.2009.xls.

Еще один пример внеочередных кадровых перестановок – смена руководства Чечни вследствие обострения отношений между президентом ЧР А. Алхановым и председателем правительства Р. Кадыровым. 12 февраля Р. Кадыров подписал постановление о создании комиссии по вопросам исполнения поручений Президента России, которую возглавил первый вице-премьер О. Байсултанов. Новый координационный орган мог запрашивать от исполнительных структур необходимые материалы и информацию, а также устанавливать причины неисполнения поручений Президента РФ и вырабатывать рекомендации органам исполнительной власти Чечни, т.е. теоретически и президенту республики². Тогда же Р. Кадыров выступил с критикой в адрес А. Алханова, который, по словам премьер-министра, 170 дней в году проводил вне республики в командировках.

¹ Такая низкая доля дотаций объясняется тем, что в первой половине 2009 г. объем безвозмездных перечислений из других бюджетов бюджетной системы РФ составил 28,4 млрд. рублей, что в 2 раза превышает показатели за тот же период 2008 г. и составляет 90% итогового дохода Чеченской Республики.

² Магомадов М. Диалоги о президентстве // Чеченское общество. 20.02.2007.

Эти внутренние противоречия вызвали серьезную озабоченность в Москве. Смещение А. Алханова (его назначили заместителем министра юстиции РФ), по мнению аналитиков, было продиктовано еще и надвигающимися выборами президента России в 2008 г. «В этом случае у Р. Кадырова есть год, чтобы доказать свою эффективность и незаменимость в республике»¹. Не случайно накануне своего избрания Р. Кадыров отказался от идеи подписания договора по разграничению предметов ведения между федеральными и республиканскими органами власти, заявляя тем самым о своей лояльности центру². А во время инаугурации 5 апреля 2007 г. он заявил: «Мы полностью отдаем себе отчет в том, что благополучие республики немыслимо без сильной и стабильной России. Поэтому мы выступаем за последовательную централизацию власти, при которой в регионе не чувствовали бы себя государством в государстве, а ощущали бы себя неотъемлемой частью единого целого»³. Кроме того, в 2010 г. Рамзан Кадыров принял решение изменить название своей должности с президента Чеченской Республики на главу. 2 сентября 2010 г. соответствующие изменения были внесены в Конституцию Чеченской Республики, а 17 сентября 2010 г. был принят Указ главы Чеченской Республики № 2 «О внесении изменений в Указ президента Чеченской Республики от 21 февраля 2008 г. № 62 «Об Администрации Президента и Правительства Чеченской Республики»⁴.

Р. Кадыров в настоящее время является очень популярным, особенно среди молодежи республики. Его деятельность на посту главы ЧР, направленная на развитие инфраструктуры, строительства, торговли, культуры и спорта, была позитивно оценена как на региональном, так и на федеральном уровне.

В сентябре 2008 г. истек срок полномочий президента Карачаево-Черкесской Республики М. Батдыева. 31 июля Президент РФ Д. Медведев внес на рассмотрение Народного Собрания КЧР кандидатуру Бориса Эбзеева, который последние почти семнадцать лет являлся членом Конституционного суда РФ⁵. 5 августа на внеочередной сессии Народного Собрания КЧР он был утвержден на пост президента республики. Смена главы Карачаево-Черкесии прошла в соответствии с уже отработанной процедурой назначения и была ожидаемой.

Однако следующее назначение – в Ингушетии – показало, что очередные выборы руководителей по истечении сроков полномочий их предшественников на Северном Кавказе скорее исключение, чем правило. Так, общественно-политическая и криминальная обстановка в Ингушетии давно вызывала озабоченность федерального центра. Убийства и похищения людей, террористиче-

¹ Алиев Т. Президент Всея Чечни // Чеченское общество. 3.03.2007.

² Хамидов З. Время неподписания // Чеченское общество. 3.03.2007.

³ Цагоев И. «Я буду служить народу» // Северный Кавказ. 10.04.2007.

⁴ Указ Главы Чеченской Республики от 17 сентября 2010 г. № 2 «О внесении изменений в Указ президента Чеченской Республики от 21 февраля 2008 г. № 62 «Об Администрации Президента и Правительства Чеченской Республики» // Официальный сайт главы и правительства Чеченской Республики <http://chechnya.gov.ru>.

⁵ Борис Эбзеев утвержден новым президентом Карачаево-Черкесии // Тележурнал «Вести – Северный Кавказ». Электронный адрес документа <http://skavkaz.rfn.ru/rnews.html?id=145471&cid=4>.

ские акты, а также выступления и митинги ингушской оппозиции, требовавшей отставки М. Зязикова, создали угрозу нарастания центробежных тенденций в республике. Его досрочная отставка произошла 30 октября 2008 г., после чего по представлению Президента РФ Д. Медведева Народное Собрание Ингушетии утвердило на пост президента республики заместителя начальника штаба Приволжско-Уральского военного округа Юнус-Бека Евкурова.

Все эти события показали усиление роли федерального центра в организации региональной власти. Благодаря реформированию системы избрания глав субъектов РФ, исполнительные органы власти республик Северного Кавказа теперь встроены в вертикально-иерархизированную бюрократическую систему управления, где над ними стоит полномочный представитель Президента РФ¹.

Смена руководства Дагестана в начале 2010 г. вновь подтвердила сложившуюся тенденцию. В феврале истек срок полномочий действовавшего президента Дагестана М. Алиева. В ноябре 2009 г. Президенту России Д.А. Медведеву был представлен список кандидатов на пост президента Дагестана. В число предложенных пяти кандидатур был включен и Магомедсалам Магомедов.

Ожидание представления кандидатуры на пост главы республики Президентом России проходило на фоне войны компроматов в местной прессе и войны силовых структур с террористами. 4 февраля 2010 г. представители дагестанской интеллигенции обратились с открытым письмом к Д.А. Медведеву, в котором выразили свою обеспокоенность «грязными информационными войнами» и пренебрежением в Центре мнением дагестанских народов в вопросе выбора президента республики. По мнению его авторов, в список кандидатов, претендующих на президентский пост, попали ставленники олигархов и кланов, лица, не имеющие авторитета в республике и опыта государственного управления. *«Ситуация, при которой выбор руководителя республики превращается в выбор ставленника Москвы, порочна... Ситуация недопустима для Дагестана, во многом определяющего обстановку на всем Северном Кавказе. И самое главное, она недопустима для дагестанцев и оскорбляет их национальное достоинство»*, – отметили представители дагестанской интеллигенции. По данным социологических исследований, более половины дагестанцев поддерживали кандидатуру действующего президента Муху Алиева; духовенство, Совет старейшин, Совет ветеранов войны и большинство парламентариев также не желали его отставки, – напомнили авторы письма². Письмо подписали: академик РАН Гаджи Гамзатов; профессор, генеральный директор института «Агроэкопроект» Алибек Аджиев;

¹ 19 января 2010 г. Президентом РФ Д. Медведевым был подписан Указ, которым в перечень федеральных округов был добавлен Северокавказский федеральный округ. В его состав вошли Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край. Центром федерального округа утвержден город Пятигорск. Республика Адыгея осталась в составе Южного федерального округа.

² Дагестанская интеллигенция просит Медведева не менять президента республики // Росбалт-Кавказ 04/02/2010 Новости. Сайт Информационного агентства «Росбалт» www.Rosbalt.ru.

председатель Совета ректоров вузов РД, ректор ДГТУ Тагир Исмаилов; народный писатель Дагестана Магомедрасул Расулов; председатель Союза писателей Дагестана, сопредседатель Союза писателей России, народный поэт Дагестана Магомед Ахмедов; председатель республиканского Совета ветеранов войны, труда, вооруженных сил и правоохранительных органов Алиев Абдулбасир; член общественной палаты РД, доцент ДГУ Анжела Чупанова. Правда, позже ряд общественных деятелей, якобы подписавших это письмо, заявили, что они не имеют к нему отношения либо на момент его подписания текст послания был другой.

Тем не менее 8 февраля Президент России внес на рассмотрение Народного Собрания Республики Дагестан кандидатуру Магомедсалама Магомедова на пост президента республики. А 20 февраля 2010 г. М. Магомедов принес присягу и официально вступил в должность главы Дагестана. Таким образом, смена власти в республике произошла, во-первых, с соблюдением принципа национального паритета в Дагестане (на смену аварцу М. Алиеву пришел даргинец М. Магомедов) и, во-вторых, сохранилась тенденция возрастания роли Москвы в назначении глав исполнительной власти северокавказских республик. Кроме того, как и в Чечне, в критической ситуации войны кланов и террористической угрозы в республике выбор был сделан в пользу сына бывшего главы республики, зарекомендовавшего себя в качестве лояльного центру регионального политического лидера. Хотя, как и в Чечне, такой выбор в Дагестане не выглядел процедурно, как прямая передача власти от отца сыну. Вместе с тем подобная практика может рассматриваться как появление «нового» правила с элементами традиционной системы передачи власти, т.е. с сохранением ее в руках одного семейного клана.

В ходе реформ был изменен и механизм формирования представительных органов республик. В целях дальнейшего укрепления вертикали власти и развития многопартийности 11 июля 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях». Он запретил дублировать названия партий и их символику, называть их именем конкретных лиц, устанавливать этнические, религиозные и др. ограничения на членство¹. Партии стали единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвигать кандидатов на выборах, что исключало национальные и религиозные организации из участия в региональном политическом процессе. Кроме того, в соответствии с нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², все субъекты РФ должны были в срок до 14 июля 2003 г. предусмотреть в своем законодательстве новый механизм формирования парламента субъекта. Он заключался в том, что отныне не менее по-

¹ Федеральный закон РФ № 95 от 11 июля 2001 г. «О политических партиях» // Электронный архив официальных документов Российской газеты www.rg.ru/oficial/doc/federal_zak/95_FZ.shtml.

² Федеральный закон № 67 от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // www.gd2003.cikrf.ru.

ловины депутатских мандатов должно распределяться между кандидатами от избирательных объединений и блоков.

Переход к новой системе выборов в законодательные органы субъектов РФ привел к тому, что 10 июля 2003 г. руководство Дагестана приняло новую Конституцию республики. В ней был упразднен Государственный Совет и введен пост президента. Был также изменен порядок формирования Народного Собрания Республики Дагестан, который раньше избирался по системе многомандатных округов: вместо 121 депутата – 72, из которых 36 от территориальных округов и 36 по партийным спискам. То есть в новой Конституции республики были устранены отличия органов власти Дагестана от государственных органов других субъектов РФ¹. Председатель Госсовета Дагестана М. Магомедов во время своего выступления на Конституционном собрании республики отметил, что «учитывая некоторые особенности нашей республики, мы смогли бы найти понимание руководства Южного федерального округа, федерального Центра и добиться сохранения нынешней системы органов власти, в том числе и через принятие специального федерального закона. Но... *сохранять и далее положение, выделяющее Дагестан среди других субъектов Российской Федерации, было бы политически некорректным*, не соответствовало бы, в некотором смысле, твердой воле дагестанцев жить и развиваться по единым для всех россиян законам»².

Принятие Закона «О политических партиях» и Закона «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» существенно изменило порядок организации законодательных органов республик Северного Кавказа. Дело в том, что фактически все парламенты первого и второго созыва формировались в регионе при незначительной роли политических партий, а основной социально-профессиональной группой, составляющей депутатские корпусы, был «директорат»³. Следовательно, новый порядок проведения выборов, диктуемый требованиями федерального законодательства, должен был привести к замене ключевых каналов прохождения в представительную власть. Теперь появился шанс у политиков-профессионалов, выдвинутых региональными отделениями центральных партий.

Рассмотрим далее, как принятые нововведения отразились на результатах региональных выборов в 2003–2008 гг.

¹ Республика Дагестан до 2003 г. была единственным субъектом в составе РФ, где, согласно республиканской конституции, глава республики не избирался в ходе прямых всенародных выборов. Председателя и членов Госсовета выбирало Конституционное собрание, наполовину состоящее из депутатов республиканского парламента (121 человек), а наполовину из «выборщиков», посланных собраниями представителей от каждого избирательного округа. Для соблюдения принципа этнического квотирования в Народном Собрании Республики была принята особая система голосования по многомандатным округам.

² Доклад председателя Конституционной комиссии, председателя Государственного Совета Республики Дагестан М.М. Магомедова на Конституционном собрании РД. 10 июля 2003 г. // Дагестанская правда. 10.07.2003.

³ См.: Литвинова Т.Н. Представительная власть на Северном Кавказе и парламент Северной Осетии (изменение состава в ходе политических трансформаций) // Кавказ в российской политике: история и современность / Под ред. В.В. Дегоева. М., 2007, с. 127–147.

7 декабря 2003 г. выборы по новым правилам прошли в двух республиках – Ингушетии и Кабардино-Балкарии. В обоих случаях лидировала партия власти «Единая Россия». В Кабардино-Балкарии она получила 72,5% голосов (44 из 55 мандатов, распределяемых по спискам). КПРФ и «Аграрная партия России» получили 6 и 5 мандатов соответственно¹. В Народном Собрании Ингушетии «Единая Россия» получила 7 мандатов, по 3 мандата получили «Российская партия мира», Российская партия жизни, по 2 – «Яблоко» и Народная партия².

Таблица 4

Состав законодательных органов республик Северного Кавказа третьего созыва

Социально-профессиональные группы	Парламент РСО-А 11.05.03, 01.06.03 95 депутатов ³		Народное Собрание РД 16.03.2003 г. 121 депутат		Народное Собрание КЧР 14.03.2004 г. 72 депутата		Народное Собрание РИ 7.12.2003 г. 34 депутата	
	Кол-во депутатов	%	Кол-во депутатов	%	Кол-во депутатов	%	Кол-во депутатов	%
Руководители производств и торговых предприятий	34	35,7	46	38	25	34,7	6	17,6
Управляющие банков	2	2,1	2	1,6	2	2,7	1	2,9
Правительство, администрация президента республики	1	1	–	–	–	–	5	14,7
Депутаты прежних созывов	37	37	48	39,6	13	18	7	20,5
Главы и сотрудники местных администраций	2	2,1	3	2,4	1	1,4	2	5,8
Производство	2	2,1	–	–	2	2,7	2	5,8
Сельское хозяйство	5	5,3	3	2,4	8	12	–	–
Система образования	6	6,3	8	6,6	6	8,3	–	–
Сфера здравоохранения	3	3,1	2	1,6	2	2,7	2	5,8
СМИ	–	–	2	1,6	–	–	–	–
Национальные движения	–	–	–	–	1	1,3	–	–
Религиозные организации	–	–	–	–	–	–	1	2,9

Источники: Официальный сайт Парламента Республики Северная Осетия-Алания www.parliament.rso-a.ru; официальный сайт Народного Собрания Республики Ингушетия www.parliamenti.ru; официальный сайт Карачаево-Черкесской Республики www.kchr.ru/info.

¹ Кынев А.В. Региональные выборы 7 декабря 2003 года: переход к смешанной избирательной системе проходит не просто // Публикации Международного института гуманитарно-политических исследований www.igpi.ru.

² Там же.

³ В состав парламента Северной Осетии входило 75 депутатов, анализ проводился по всем депутатам, имеющимся в базе данных третьего созыва (95 человек), без учета довыборов в связи с досрочным прекращением полномочий некоторых депутатов и признанием недействительными выборов по некоторым округам.

Победу партии власти продемонстрировали также выборы в Карачаево-Черкесской Республике, которые состоялись 14 марта 2004 г. «Единая Россия» получила там 55,69% голосов (24 мандата), КПРФ – 15,57% (7), «Истинные патриоты России» – 6,99% (3) и ЛДПР – 6,92% (3)¹.

Состоявшиеся в тот же период выборы в Северной Осетии и Дагестане проходили еще по старым правилам, что не дает возможности оценить участие партий. Но мы можем проанализировать социально-профессиональный состав законодательных органов республик Северного Кавказа, сформированных в период 2003–2004 гг. (см. табл. 4).

Приведенные данные показывают, что в составе парламентов третьего созыва, как в тех республиках, где выборы проходили по старым правилам, так и в тех, где депутаты избирались по партийным спискам, сохранилась значительной доля руководителей крупных предприятий («директорат»). О том, что парламенты все больше становились профессиональными, свидетельствовало в то же время большое число депутатов, сохранивших свои мандаты с предыдущих созывов (до 37% в парламенте Северной Осетии и почти до 40% – в Дагестане). В парламентах были представлены работники сферы образования (в основном ректоры ведущих региональных вузов) и сельского хозяйства (руководители колхозов и совхозов). Руководители национальных и религиозных организаций практически не были представлены. Первые, скорее всего в силу того, что правящие элиты уже достигли определенной договоренности по вопросам национального представительства. Вторые, вероятно, предпочли не прямое участие в политической жизни республик.

Еще одной значимой группой, формировавшей республиканские законодательные органы, стали на тот период госслужащие. Например, в Народное Собрание Ингушетии третьего созыва прошли 5 бывших членов администрации и правительства. По всей видимости, после смены президента и неизбежной чистки состава исполнительных органов часть членов бывшего правительства предпочла продолжить политическую деятельность уже в качестве парламентариев.

Наблюдалась и обратная ротация. Так, парламент РСО-А третьего созыва стал мощным каналом продвижения бывших депутатов в систему исполнительной власти республики. В сентябре 2004 г. из его состава вышли 3 депутата: В.С. Базров стал министром промышленности и предпринимательства, Р.К. Келхсаев – министром по делам молодежи, физкультуры и спорта, О.С. Хацаев – заместителем председателя правительства РСО-А. В 2005 г. депутатские полномочия сложил спикер парламента Т.Д. Мамсуров в связи с избранием его на пост главы республики.

На наш взгляд, возможности дальнейших перемещений парламентариев внутри системы государственного управления могут иметь как позитивные, так и негативные последствия. С одной стороны, эти процессы могут привести к «замыканию» народных представителей на свои узкогрупповые и карьерные интересы, что в дальнейшем отрицательно повлияет на эффективность законо-

¹ Независимый институт выборов http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_04.htm#Karach.

дательной власти. С другой стороны, подобная ротация способствуют появлению в составе региональных парламентов опытных политиков-профессионалов и ведет к стабилизации политической ситуации.

Таким образом, республиканские выборы 2003–2004 гг. показали, что новые правила, инициированные федеральным Центром и требующие расширения партийного участия в организации представительных органов власти, использовались в республиках Северного Кавказа в сочетании с неформальными внутриэлитными процедурами – распределением депутатских мест между бизнесом и госслужбой.

Обозначившаяся тенденция подтвердилась дальнейшими событиями. 27 ноября 2005 г. состоялись выборы в парламент Чеченской Республики, где «Единая Россия» получила 16 мест, КПРФ и СПС по 2 места. В статье А. Саидова, опубликованной в «Голосе Чеченской Республики» по итогам выборов, такой высокий процент проголосовавших за партию власти объяснялся активным использованием административного ресурса, а также тем, что итоги переписи населения Чечни в 2002 г. показали удивительную цифру численности жителей – 1 млн. 80 человек. Количество «мертвых душ», по оценкам экспертов, составляло, тем не менее, 40–50%. Сверстанные еще ранее «списки жителей» Чечни оказались востребованными во время избирательной кампании. Именно наличие большого количества «мертвых душ» и возможность ими манипулировать по своему усмотрению, по утверждению чеченского журналиста, дало возможность «устроить торги за кресла депутатов». Процентный показатель голосов за КПРФ и СПС мог бы быть выше, если бы перепись населения в свое время показала более реальную цифру в 600–700 тыс. человек¹.

12 марта 2006 г. состоялись выборы в Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея, где голоса избирателей распределились между четырьмя партиями: «Единой Россией» – 34%, КПРФ – 15%, «Российской объединенной промышленной партией» – 13% и «Аграрной партией России» – 11%. Эти выборы продемонстрировали самый большой уровень соревновательности кандидатов (оппоненты *партии власти* набрали в сумме около 55% голосов избирателей), т.е. меньше, чем в других республиках во время избирательной реформы, при очень низкой явке избирателей (46,42%), что не характерно для Адыгеи и северокавказских республик в целом. «Единая Россия» получила менее 35% голосов избирателей, а партии, не прошедшие 5-процентный барьер, в сумме набрали более 16% голосов.

Одним из ключевых вопросов при формировании органов государственной власти в Адыгее остается проблема этнического паритета и пропорционального представительства русского и адыгейского населения. Такой паритет был сохранен: из 54 депутатов Госсовета – Хасэ 24 человека (44%) были русские, 27 чел. (50%) – адыги, 2 чел. (4%) украинцы и 1 армянин².

¹ Саидов А. Российский медведь в чеченских горах // Голос Чеченской Республики. – 2005. – Декабрь (№ 22) www.goloschr.net.

² Официальный сайт Государственного Совета-Хасэ республики Адыгея www.gschr.ru.

Этническое квотирование получило официальное закрепление в избирательной системе Республики Дагестан еще в 1990-е гг. Из 121 одномандатного территориального округа Республики Дагестан 66 округов со смешанным составом населения были национально идентифицированы, а в остальных 55 округах, где проживало национально однородное население, ограничений для выдвижения кандидатами в депутаты не было. В многонациональных округах было определено 12 аварских округов, 12 кумыкских, 10 русских, 7 даргинских, 5 табасаранских, 5 азербайджанских, 4 лезгинских, 4 чеченских, 3 лакских, 2 татских, 1 цахурский. Еще один округ предназначался для выдвижения представителя любой национальности¹. Избирательная реформа поставила в повестку дня очень важный вопрос: как быть с устоявшимися в республике традиционными социально-политическими практиками? Безусловно, Дагестан – субъект Российской Федерации и не может выходить за рамки правового поля, установленного федеральным законодательством. Но все-таки сложившийся в течение десятилетий порядок не удастся так скоро переломить.

Такое заключение напрашивается на основе анализа последних по времени выборов в Дагестане, состоявшихся 11 марта 2007 г. Народное Собрание Республики Дагестан четвертого созыва сформировали пять партий: у «Единой России» 47 мест, у «Справедливой России» – 8, у «Аграрной партии России» – 7, КПРФ и «Патриоты России» получили по 5 мест. Для прохождения партии в парламент был установлен 7-процентный барьер, а из бюллетеней была исключена графа «Против всех списков кандидатов». В некоторых районах «Единая Россия» получила более 95% голосов, а явка на избирательные участки превысила 90%. «Единая Россия» активно поддерживалась исполнительной властью республики. Об этом говорит тот факт, что в Хунзахском районе, откуда родом президент Дагестана М. Алиев, за партию «Единая Россия» проголосовали более 99% избирателей². В Народном Собрании Дагестана четвертого созыва представлены все 14 конституционных этносов, которые прежде формировали Госсовет РД. Как видно из приведенных данных национального состава парламентов третьего и четвертого созывов, несмотря на отмену многомандатных округов, этническое квотирование претерпело самые незначительные изменения (см. табл. 5). Бросается в глаза снижение доли русских (с 8 до 5%). Незначительные изменения доли наиболее малочисленных народов можно объяснить снижением общего количества депутатов (со 121 до 72 человек) и необходимостью нахождения в парламенте хотя бы по одному представителю ногайцев, азербайджанцев, рутульцев, агулов, цахуров, татов. Вместе с тем, очевидно, что сама система этнического квотирования сохранена, то есть избирательная реформа практически не повлияла на сложившиеся неформальные политические практики.

¹ Османов Г. Нужно ли учитывать национальный фактор при формировании парламента Дагестана? // Дагестанская правда. 07.02.2007.

² Мусаев М. Три семерки карандашом или правильные итоги выборов в Дагестане // Северный Кавказ. 27.03.2007.

Таблица 5

**Национальный состав Народного Собрания Республики Дагестан
третьего и четвертого созывов**

Национальности	НСРД третьего созыва (16 марта 2003 г.)		НСРД четвертого созыва (11 марта 2007 г.)	
	Кол-во депутатов (всего 121)	Доля, %	Кол-во депутатов (всего 72)	Доля, %
Аварцы	33	27	21	29
Даргинцы	20	16,5	13	18
Кумыки	15	12,3	10	13,8
Лезгины	15	12,3	8	11
Русские	10	8,2	4	5,5
Лакцы	6	4,9	4	5,5
Табасаранцы	4	3,3	4	5,5
Азербайджанцы	4	3,3	2	2,7
Чеченцы	4	3,3	1	1,3
Ногайцы	2	1,6	1	1,3
Таты	2	1,6	1	1,3
Рутульцы	1	0,8	1	1,3
Агулы	1	0,8	1	1,3
Цахуры	1	0,8	1	1,3

Источник: Официальный сайт Народного Собрания Республики Дагестан www.nsrdr.ru.

Примечание автора: О том, какое значение придается в Дагестане национальной принадлежности, говорит хотя бы тот факт, что на официальном сайте Народного Собрания республики в биографических данных депутатов указаны дата рождения, образование и национальность.

По итогам выборов в парламент Республики Северная Осетия-Алания, которые состоялись 2 декабря 2007 г., одновременно с выборами в Государственную думу РФ, «Единая Россия» набрала около 75%; КПРФ – почти 12%, «Справедливая Россия» чуть более 7%. Таким образом, от «Единой России» в республиканский парламент вошли 25 депутатов, от КПРФ – 6, от «Справедливой России» – 4¹.

Примечательны также итоги выборов в Народное Собрание Республики Ингушетия, которые состоялись 2 марта 2008 г. одновременно с выборами нового Президента РФ. В него прошли 20 представителей регионального отделения партии «Единая Россия», 11 из них были депутатами прошлого созыва. Три депутатскими мандатами завладели кандидаты от ЛДПР. «Справедливая Россия» и КПРФ получили по 2 места в Народном Собрании четвертого созыва².

Сложившуюся тенденцию подтвердили и выборы депутатов в парламент Чеченской Республики, вторые после восстановления конституционного порядка в Чечне, состоявшиеся 12 октября 2008 г. Явка избирателей составила более 95%. В парламент ЧР прошли только две партии: «Единая Россия», набравшая 88,4% голосов, и «Справедливая Россия», набравшая 9,2%. За ЛДПР и КПРФ проголосовали 0,3 и 0,2% избирателей соответственно. Из 41 депутата Парламента Чеченской Республики 28 человек (68%) были депутатами первого созыва³.

¹ Депутатам вручены удостоверения // Северная Осетия. 12.12.2007.

² Официальный сайт Народного Собрания Республики Ингушетия www.parlamentri.ru.

³ Официальный сайт парламента Чеченской Республики www.parlamentchr.ru.

Таблица 6

**Состав законодательных органов республик Северного Кавказа
по результатам региональных выборов 2006–2008 гг.**

Социально- профессиональ- ные группы	Госсовет- Хасэ РА 12.03.2006 г. 54 депутата		Народное Собрание РД 11.03.2007 72 депутата		Народное Собрание РИ 2.03.2008 27 депутатов		Парламент ЧР 12.10.2008 г. 41 депутат	
	Кол-во депутат.	%	Кол-во депутат.	%	Кол-во депутат.	%	Кол-во депутат.	%
Руководители про- изводств и торговых предприятий	17	31	16	43	6	22	7	17
Управляющие бан- ков	–	–	1	1	1	4	–	–
Правительство, ад- министрация прези- дента республики	1	2	–	–	5	18	9	22
Депутаты прежнего созыва	20	37	37	51	11	41	28	68
Главы, сотрудники местных админист- раций	2	4	–	–	4	15	3	7
Правоохранитель- ные органы	–	–	–	–	2	7	4	10
Военные	1	2	–	–	–	–	2	5
Производство	15	27	...		...		4	10
Сельское хозяйство	13	24	1	1	–	–	5	12
Система образова- ния	6	11	8	11	3	11	7	17
Сфера здравоохра- ния	2	4	3	4	1	4	2	5
СМИ	–	–	–	–	–	–	1	2

Источники: Официальные сайты законодательных органов республик: Государственного Совета-Хасэ республики Адыгея www.gschra.ru; Народного Собрания Республики Дагестан www.nsrdr.ru; парламента Чеченской Республики www.parlamentchr.ru; Народного Собрания Республики Ингушетия www.parlamentri.ru.

Таким образом, партия, достигшая определенного успеха на общероссийском уровне, стала транслировать его на уровень региональный, что привело к усилению связи Центра и региона.

Данные по социально-профессиональному составу законодательных органов республик по итогам выборов 2006–2008 гг. вновь демонстрируют уже знакомую читателям картину (см. табл. 6). Мы видим, что избирательная реформа, которая была направлена на развитие многопартийности и демократии, не изменила сложившиеся социальные практики: распределение депутатских мандатов между основными элитными группами («директоратом» и «госслужащими») и национальными группами.

Сложившаяся тенденция подтвердилась и в ходе региональных выборов 13 марта 2011 г. Так, в состав Народного Собрания Республики Дагестан пятого созыва по итогам выборов вошли представители пяти политических партий – «Единая Россия», «Справедливая Россия», «Патриоты России», КПРФ и «Правое дело». В парламенте республики, в состав которого входят 90 депутатов, места распределились следующим образом: «Единая Россия» получила 65,21% голосов (62 мандата), «Справедливая Россия» – 13,68% (13 мандатов), «Патриоты России» – 8,39% (8 мандатов), КПРФ – 7,27% (6 мандатов). После повторного подсчета голосов набравшие 5,09% кандидаты от «Правого дела» оказались представлены в республиканском парламенте одним депутатом. ЛДПР на этом голосовании заручилась поддержкой лишь 0,05% от общего числа проголосовавших. Явка в день выборов составила 84,84%¹.

Подводя итоги вышесказанному, можно сделать следующие выводы.

1. Предпринятые в 2000–2002 гг. федеральным центром шаги по укреплению вертикали федеральной власти привели к заметному ослаблению позиций региональных элит. В силу дотационного характера экономики республик Северного Кавказа, в процессе перераспределения властных полномочий в пользу Центра региональные правящие элиты заявили о своей полной лояльности федеральной власти. Они ревизовали собственные конституции и законы для приведения их в соответствие с федеральной Конституцией и законами. Более четкое распределение властных полномочий между федеральным центром и республиками, а также требования, предъявляемые региональным властным институтам в части соблюдения норм федерального законодательства, стали важными позитивными сдвигами и поставили заслон децентрализации государственной власти.

2. Отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ позволила федеральной власти непосредственно влиять на наделение полномочиями глав исполнительной власти республик Северного Кавказа. Статус президентов республик был значительно снижен преобразованиями, предпринятыми федеральным центром: из народных избранников они превратились в чиновников вертикально-иерархизированной бюрократической системы управления, где над ними стоит полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

3. В рамках избирательной реформы были приняты новые правила проведения выборов в республиканские парламенты, которые формально были направлены на укрепление многопартийности и развитие демократических процедур. Однако влияние административного ресурса на электоральные процессы и победа на региональных выборах партии власти ставит под сомнение достижение провозглашенных законодателем задач. Кроме того, введенные Центром правила проведения избирательных кампаний накладываются на давно сложившиеся социально-политические практики: распределение мест в республиканских парламентах на Северном Кавказе между ограниченным кругом социально-профессиональных групп (бизнесом и административной элитой) и сохранение системы этнического квотирования.

¹ В парламент Дагестана нового созыва вошли представители пяти политических партий // Северный Кавказ. 21.03.2011.

Глава 5

Социально-экономическая ситуация и роль фактора этноэкономики в обеспечении региональной стабильности

Стабильность на Северном Кавказе и рост благосостояния населения во многом зависят от решения острых экономических и социальных проблем, прежде всего в республиках региона. Эти проблемы, к сожалению, приняли хронический характер, и позитивные тенденции по их преодолению пока слабо просматриваются.

Ключевые социально-экономические проблемы в развитии региона

Много лет подряд все эксперты говорят о *высокой безработице в регионе, особенно среди мужского населения и в группе молодых возрастов*, об ограниченных возможностях для проживающих здесь граждан, найти престижную высокооплачиваемую работу и получать стабильно легальные доходы. Официальный уровень безработицы в 2009–2010 гг. варьировался от 16,7 до 20% от общей численности экономически активного населения СКФО, что в 2–3 раза превышает среднероссийский уровень¹. Число зарегистрированных безработных в первой половине 2011 г., по данным Росстата, составляло 8,7%, в то время как общероссийский показатель на тот же период был равен 2%. Если говорить об общем уровне безработицы в СКФО, то это почти 700 тысяч людей трудоспособного возраста. Именно эта группа жителей служит социальной базой для пополнения контингента недовольных своей жизнью и нынешней властью, всех тех, кто потенциально готов примкнуть к экстремистам. Особенно высок общий уровень безработицы в Республике Ингушетия – почти 50% и в Чеченской Республике – около 35% (2011 г.). Для сравнения укажем, что на тот же период в Ставропольском крае уровень безработицы составлял всего 6%. Правда, динамика сокращения безработицы в Ингушетии и в Чеченской Республике за 2010–2011 гг. весьма заметна: в Чечне безработица составляла до этого 75%. Работа по созданию новых рабочих мест ведется, но пока еще новые объекты занятости не обеспечивают в полной мере потребности в рабочих местах для трудоспособного населения региона, численность которого растет более высокими темпами, чем в среднем по стране.

Невысокая занятость населения в большинстве республик СК сочетается с невысоким уровнем заработной платы, размер которой нигде не достигает среднероссийского уровня. Среди регионов Северного Кавказа наибольшая величина заработной платы по итогам 2010 г. выплачивалась в Ставропольском крае, а также в Чеченской Республике и Республике Ингушетия. Остальные четыре региона – КЧР, КБР, Северная Осетия и Дагестан по данному показателю входят в последнюю десятку в нашей стране. Самая низкая среднемесячная зарплата

¹ Счетная палата: процесс позитивных преобразований на территории СКФО идет крайне медленно. – <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/01032011/>.

ботная плата отмечается в некогда весьма благополучной и богатой Республике Дагестан.

Ситуация в сфере занятости отражает общий низкий уровень экономического развития. Производство валового регионального продукта (ВРП) во всем СКФО в расчете на душу населения в два с лишним раза ниже среднего российского. По показателю среднедушевого ВРП регионы Северного Кавказа входят в число последних 15 субъектов РФ.

Таблица 1

Объем ВРП в текущих ценах на душу населения, руб.

	2008	2009	2010	2011	2012(прогноз)
ВВП РФ	288938,8	271651,6	316210,2	382100,8	н/д
ВРП РФ	238867,4	225547,2	261 730,2	н/д	н/д
СКФО	79 546,6	85 313,7	94 374,2	112 186,8	127 286,5
РД	80 110,1	94 635,0	98 314,3	118 737,4	137 111,1
РИ	38 057,0	36 989,9	52 657,0	58 661,1	62 398,9
КБР	65 137,1	73 519,0	88 514,6	95 512,9	106 997,4
КЧР	83 579,8	90 338,5	90 651,7	106 625,4	121 280,6
РСОА	82 188,8	91 370,9	105 004,7	127 386,3	144 577,2
ЧР	54 156,5	51 313,4	55 292,2	65 043,9	68 944,1
СК	101 616,4	102 335,2	113 809,1	137 275,9	157 166,5

Источник: Росстат. Официальные данные. – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/dusha98-10.xls.

Соотношение величины ВРП на душу населения в СКФО к среднероссийскому показателю в 2008 г. составляло 33,3%, а в 2010 г. – 36,1%. При этом внутри региона разброс данного показателя достаточно велик: от максимальной величины в 105–127 тыс. руб. в Северной Осетии – до примерно 53–58 тыс. руб. – в самой бедной из республик региона Ингушетии (за 2009–2010 гг.). – см. табл. 1. Для Северного Кавказа характерна очень значительная внутренняя дифференциация реальных среднедушевых доходов населения, которая хорошо видна невооруженным глазом, но не в полной мере отражается государственной статистикой в силу ряда причин.

Специализация регионального хозяйства

Специфика современного экономического развития северокавказских республик и социальная обстановка в регионе во многом связана с унаследованной от советского периода специализацией регионального хозяйства и с теми структурными сдвигами, которые произошли в период рыночной трансформации экономики. В настоящее время «экономический портрет» региона определяют три основные отрасли, если судить по их вкладу в объем регионального продукта (табл. 2). Это: *оптовая и розничная торговля* (22% ВРП СКФО); *сельское, лесное хозяйство и рыболовство* (14,7%), а также *строительство* (12,8%), и плюс к этому гораздо больший удельный вес в ВРП СКФО, чем по России в среднем, имеет *непроизводственный сектор госуправления* (21,3%). Для некоторых республик особенно характерно чрезмерное разрастание органов государственного управления и соответственно – занятости в них. Так, в структуре валового ре-

гионального продукта Республики Ингушетия доля госуправления составляла в 2011 г. 23,3%, а в Чеченской Республике – 22,9%, что более чем в 4 раза превышает общероссийский уровень. Но главная беда состоит в том, что рост управленческих структур не сопровождается повышением качества их работы. По ежегодному рейтингу качества управления региональными финансами, который был составлен Министерством финансов России¹, а также по степени прозрачности бюджетного процесса все республики отличаются невысоким качеством администрирования, а в самый нижний сегмент рейтинга попали Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Ингушетия и Чеченская Республика.

Таблица 2

Структура произведенного валового регионального продукта в СКФО

Сектора экономики СКФО	Доля в ВРП региона, %	Доля в ВРП РФ, %
1. Сектор государственного управления, государственных социальных, коммунальных и прочих нерыночных услуг	21,3	13,3
2. Промышленное производство	13,7	32,7
3. Продукция сельского и лесного хозяйства, рыболовства и рыбоводства	14,7	4,5
4. Строительство	12,8	6,9
5. Транспорт и связь	8,9	10,5
6. Торговля (оптовая и розничная) и бытовые услуги	22,0	19,3
7. Коммерческие и финансовые услуги, а также сфера сервиса и туризма	6,6	12,8

Источник: По данным Росстата и ОАО «Корпорация Развития Северного Кавказа». – См. официальные сайты: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vvp/otr-stru10.xls; <http://krskfo.ru/economic.html?print=1>.

За годы рыночных реформ и сложных социально-политических преобразований постсоветского периода экономика республик Северного Кавказа в целом претерпела неблагоприятные изменения: в итоге социально-экономическое пространство трансформировалось от индустриально-аграрного типа к аграрно-торговому. Эта тенденция оценивается многими ведущими экспертами, в том числе и кавказскими учеными, как «откат исторического масштаба» и «регрессивно-попятное движение»². Традиционная сельскохозяйственная специализация региона сохранилась, но уступила ведущее место в производстве регионального продукта отраслям торговли и строительства (т.е. сектору производственных услуг экономики), а также непроизводственным услугам (госуправление).

¹ Итоговый показатель качества управления региональными финансами рассчитывается по 6 исходным показателям: качеству бюджетного планирования, исполнения бюджета, качеству управления долговыми обязательствами, финансовым взаимоотношениям с муниципалитетами, качеству управления государственной собственностью и по качеству оказания государственных услуг.

² Тхагапсоев Х.Г. К детерминантам российской политической стратегии на Северном Кавказе // Северный Кавказ в национальной стратегии России. Под ред. В.А. Тишкова. – М., 2008. – С. 90.

Промышленность никогда не была главной отраслью хозяйства в республиках Северного Кавказа, за исключением отдельных из них (например, в Северной Осетии и в Дагестане, а также в Кабардино-Балкарии удельный вес местной индустрии в ВРП был до реформ выше, чем в среднем по региону). В период перехода к рынку северокавказская индустрия, в особенности представленная крупными предприятиями общероссийского значения, «свернулась», притом многие из них закрылись без перспективы возрождения. Место крупных государственных промышленных предприятий занимают малые и средние, чья продукция в основном предназначена для потребительского рынка и дает более быстрый оборот. Эта тенденция прослеживается и на примере структурных изменений в отдельных республиках. Например, в Кабардино-Балкарии относительная доля промышленности в ВРП за первые 12 лет после распада СССР сократилась вдвое: с 25,5 до 12%, транспорта и связи – с 4,5 до 2,8%, в то же время доля сельского хозяйства выросла с 14,2 до 27,8%, а торговли – с 19,5 до 26,8%¹.

В обрабатывающей промышленности СКФО ведущими отраслями стали: *пищевая промышленность* – почти 38% в структуре индустрии региона; *производство неметаллических минеральных продуктов* – ок. 20%; *выпуск ряда видов оборудования – электрического, электронного и оптического (7,4%)*. Основная продукция пищевой индустрии это: минеральная и питьевая вода в бутылках, безалкогольные напитки, водка, коньяк, ликероводочные изделия, кондитерские изделия, сахар, крахмал, мясная и молочная продукция. По-прежнему довольно существенное значение имеет металлургическое производство и выпуск металлоизделий.

Однако нельзя представлять себе регион, как полностью лишенный крупных предприятий и объектов общероссийского значения. Так, в Дагестане к ним относятся не только знаменитый Дербентский завод игристых вин, но и завод «Дагдизель», газодобывающие и нефтяные компании: «Каспийгазпром», «Даггаз», Роснефть-Дагнефть, «Дагрегионгаз».

Туризм, как отрасль региональной экономики, развита слабо, несмотря на имеющиеся исключительно благоприятные природные предпосылки. В 2008–2009 гг. доля туризма в суммарном объеме ВРП Северо-Кавказского округа составляла всего 2,1%, а доходы гостиниц и аналогичных средств размещения оценивались всего в 1,2 млрд. руб.²

Слабым местом экономики северокавказских республик, снижающим общую инвестиционную привлекательность региона, считается недоразвитие инфраструктурных отраслей, устаревшие основные фонды в этой сфере, что существенно тормозит общий процесс структурных преобразований и модернизации в регионе. Именно здесь требуются большие государственные и частные инвестиции в самые ближайшие годы. Первоочередного развития среди инфра-

¹ Тхагапсоев Х.Г. К детерминантам российской политической стратегии на Северном Кавказе... – С. 91.

² По данным Корпорации развития Северного Кавказа, 2010.

структурных отраслей требует местная энергетическая база. Доля *энергетики* в ВРП составляла в 2009 г. всего 4,3% (в 2008 г. – 3,8%). Между тем республики Северного Кавказа имеют огромный потенциал, связанный с развитием гидро-энергетики. В то же время энергетические системы его субъектов характеризуются технической и моральной изношенностью, высоким уровнем потерь в электросетях, потенциальным дефицитом электрораспределительных сетей, а также высокими тарифами на электроэнергию для потребителей.

Доля *транспорта и связи* в ВРП составляет около 9%. Основными проблемами транспортной системы являются низкий уровень технико-эксплуатационного состояния дорог, неравномерность развития автодорожной сети, очень слабая обеспеченность дорогами сельских населенных пунктов. Очень устарела инфраструктура воздушного транспорта, обеспечивающего связь с другими регионами России. В срочной модернизации нуждаются все местные аэродромы. Телекоммуникационный рынок в своем развитии тоже отстает от общероссийских темпов: в северокавказских республиках уровень проникновения фиксированной телефонной и мобильной связи все еще низок, а степень обеспеченности новейшими средствами связи сильно дифференцируется от одной республики к другой.

Банковская система в регионе, необходимая для успешного функционирования рыночной экономики, по сути, ее кровеносная система, на сегодняшний день уже сформировалась. На территории СКФО по состоянию на апрель 2011 г. были зарегистрированы 56 кредитных организаций и 175 филиалов банков. Однако уставной капитал свыше 300 млн. руб. имеют только четыре крупных банка¹.

Таким образом, *реальный сектор экономики субъектов Федерации, входящих в СКФО, развит слабо*. Основной вклад в объем валового регионального продукта вносят сектор государственного управления и сфера социальных услуг, доля которых в суммарном объеме ВРП достигает в республиках Северного Кавказа 55% (по Российской Федерации – 16%)². При этом процесс позитивных преобразований в регионе идет крайне медленно. По таким ключевым социально-экономическим показателям, как ВРП на душу населения, производительность труда, бюджетная обеспеченность, уровень развития реального сектора экономики, республики Северного Кавказа заметно отстают от регионов, входящих в состав других федеральных округов.

Особенности хозяйственной специализации региона, отсутствие крупных промышленных предприятий и других бюджетообразующих объектов экономики обуславливают наличие еще одной группы застарелых проблем, а именно – неблагоприятную финансовую ситуацию и *низкий уровень наполняемости респуб-*

¹ Данные ОАО «Корпорация Развития Северного Кавказа» – <http://krskfo.ru/economic.html?print=1>.

² По материалам аналитического доклада «Комплексная оценка эффективности и сбалансированности использования государственных ресурсов, направляемых на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО)». 2011.

ликанских бюджетов за счет собственных доходов. Как следует из материалов Счетной палаты РФ, сбалансированность бюджетов субъектов Федерации, входящих в СКФО, в значительной мере зависит от финансовой помощи из федерального бюджета. Так, средний уровень дотационности в СКФО составлял в 2010 г. 66%. Доля межбюджетных трансфертов на душу населения в субъектах Федерации, входящих в состав СКФО, была в тот же период выше среднероссийского уровня почти в 2 раза¹. В общей сложности федеральный центр тратит ежегодно на Северный Кавказ около 180 миллиардов рублей². Вместе с тем существенные по объему дотации из федерального бюджета не являются источником финансовых ресурсов для реализации инвестиционных проектов, которые необходимы для ускорения социально-экономического развития округа, а расходуются преимущественно на социальные нужды. Кроме того, до последнего времени каналы распределения федеральных средств внутри республик контролировались крайне слабо, из-за чего расходы республиканских бюджетов в ходе проверок например Счетной палатой РФ, часто фиксировались как «нецелевые»³.

Не менее острой проблемой остается *высокий уровень коррупции и развития теневой экономики*. Причем речь идет не просто об экономике неформального сектора, т.е. не учтенной в налоговой и прочей отчетности (ее иногда называют «серой экономикой»), а об опасном распространении сфер криминальной занятости и оборота. В последние пять лет до половины оборота товаров и услуг (около 50%) в республиках приходится на теневую сектор экономики. Это существенно выше аналогичных показателей по Южному федеральному округу (в ЮФО – 26–30%) и по стране в среднем (РФ – 19%)⁴. По оценкам экспертов, «человеческий вклад» в теневую экономику Юга России составляет почти треть от общего числа работающих (примерно 3–3,6 млн. человек по ЮФО)⁵. Традиционно проблемными, с точки зрения их налогообложения и вывода из тени, остаются такие сферы экономики Северного Кавказа, как: *туризм, ресторанный бизнес, казино, рыбная промышленность и производство икры*. В этих сферах всегда была высокой доля наличного оборота денежных средств, не учитываемого и не облагаемого налогами. В последние годы крупной сферой теневой экономики северокавказских республик стала *переработка нефти и торговля нефтепродуктами*. На алкогольном рынке СКФО процветает *нелицензированное производство из контрабандного спирта винных и коньячных изделий под известными торговыми марками, а также массовое нелегальное производство и сбыт водки*. Этот теневой сектор составляет 40% от легального. Во всех северокавказских республиках экспертами

¹ Там же. – <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/01032011/>.

² Выступление председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина на совещании в г. Ставрополе на тему «Об обеспечении контроля за целевым использованием средств федерального бюджета, выделяемых субъектам СКФО» (стенограмма). – Ставрополь, 14.11.2011.

³ Степашин рассказал о коррупции на Кавказе. – <http://news.siteua.org/Мир/259366>.

⁴ Светлана Липина. Социальные корни криминализации экономики регионов Северного Кавказа/ Доклад. 2008. – <http://kadry.viperson.ru/print.php?prmt=1&ID=506560>.

⁵ Миллиарды в тени ЮФО/ Материалы Совещания в Ставрополе по вопросам криминальной обстановки в экономике и на финансовом рынке ЮФО. Январь 2006 г. – Южный репортер, 30.01.2006.

фиксируется *повышенный объем валютнообменных операций на душу населения, совершаемых физическими лицами*. В этом регионе он самый высокий по стране. Всего в неформальном секторе северокавказских республик (без данных по Адыгее) занято свыше 840 тыс. человек (см. табл. 3.). Наиболее высок уровень занятости в теневой экономике в Дагестане – почти 50% всех работающих в республике, на втором месте – Карачаево-Черкесия, где 44,5% занятых аккумулирует именно неформальный сектор. Самая низкая доля теневого сектора экономики в Северной Осетии – около 14%, а средняя – от 28 до 38% в таких республиках, как Ингушетия, Чечня и Кабардино-Балкария.

Теневая экономика тесно связана с преступностью, питает ее, провоцирует постоянное обострение криминогенной обстановки в регионе. Значительная часть предпринимателей в северокавказских республиках практически избавлены от конкуренции. Ее место заняли неформальный сговор, раздел сфер влияния, коррупция и клановость. Использование монопольного доминирования не только на рынке, но и во власти, в условиях Северного Кавказа может быть мощным инструментом дестабилизации ситуации как в области экономики и в социальной сфере, так и в политике.

Таблица 3

Численность занятых в неформальном секторе (НС) в 2007 г., тыс. чел.

Регион	Всего занято в неформальном секторе (НС), тыс. чел.	Из них:		Занятые в НС, в процентах от общей численности занятых, %
		только в НС	одновременно заняты в НС и вне его	
1. Северная Осетия-Алания	41	39	2	14,4
2. Ингушетия	25	25	0	27,6
3. Чеченская Республика	86	83	3	37,4
4. Кабардино-Балкария	132	126	6	37,6
5. Карачаево-Черкесия	76	72	4	44,5
6. Дагестан	484	445	39	49,2
Всего:	844	790	54	–

Примечание: Точные данные по Адыгее отсутствуют.

Источник: Регионы Северо-Кавказского федерального округа: сравнительный анализ конкурентоспособности и стратегий развития / Научный доклад Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». – Под ред. д.э.н. проф. Б.С. Жихаревича и к.э.н. А.Б. Крыловского. – М.: МОНФ, 2010.

Ситуацию с занятостью населения могла бы изменить активная инвестиционная политика федеральных властей, создание новых рабочих мест в легальном секторе экономики. Однако этому препятствуют как низкий инвестиционный потенциал данных республик, так и особенно неблагоприятный инвестиционный климат для внешних инвестиций – высокие инвестиционные риски.

В результате неблагоприятного сочетания низкого инвестиционного потенциала (за исключением Республики Дагестан) с высокими рисками для инвестиций в республиках Северного Кавказа практически отсутствуют крупные инвестиционные проекты, инициированные региональными властями. В Кабардино-

Балкарии не удастся, например, решить проблему реанимации Тырнаузского горно-обогатительного комбината по добыче вольфрамово-молибденовых руд, который был ведущим предприятием сырьевого сектора экономики в советское время. Инвестиции приходят сейчас обычно либо из федерального бюджета, либо от федеральных государственных корпораций («РусГидро» и другие). Крупный частный бизнес крайне редко вкладывает свои деньги в этот регион. Среди таких исключений – инвестиционная активность Угольно-металлургической компании (УГМК) в Северной Осетии, компаний «Евроцемент» и «Синара» в Карачаево-Черкесии, московской дагестанской диаспоры в Дагестане (бизнесмен С. Керимов). Но речь идет лишь о единичных проектах, тогда как региону нужны систематические, идущие, что называется, «поток» инвестиции. Многими экспертами неоднократно предлагалось создать для этого Фонд страхования инвестиций в СКФО.

Обозначенные выше особенности региональной экономики являются препятствием в решении поставленной задачи модернизации экономического и социального развития российского общества. *На Северном Кавказе особенно много ограничений для модернизации по ряду дополнительных показателей*¹. Научная сфера в республиках развита очень слабо. По числу исследователей, нормированному на число жителей (данные Росстата за 2009 г.), в лучшую сторону выделяются две республики – Кабардино-Балкария (0,55) и Северная Осетия (0,53); от них отстают Карачаево-Черкесия (0,39) и Дагестан (0,37). Наихудшими показателями не только по Северному Кавказу, но и по России в целом отличаются Чечня (0,23) и Ингушетия (0,13).

Число организаций, выполняющих научные исследования и разработки, самое большое в Дагестане (30 – по данным Росстата на 2009 год), а также в Северной Осетии (15) и в Кабардино-Балкарии (14). В худшую сторону выделяются Чечня (6 организаций), Карачаево-Черкесия (5) и Ингушетия (4).

Соответственно численность исследователей с учеными степенями минимальна в Ингушетии – 67 чел. (2009 г.), мало их и в Карачаево-Черкесии – 168 чел., чуть больше в Чечне – 286; лучшие показатели в Северной Осетии – 373, в Кабардино-Балкарии – 492 и в Дагестане – 992.

Можно говорить о том, что научно-образовательный потенциал региона неравномерно распределяется по республикам: по совокупности показателей наиболее развитыми можно считать Дагестан и Северную Осетию, в этих же двух республиках лучше всего развито высшее образование, а научная сфера – помимо Дагестана и Северной Осетии, также получила развитие в Кабардино-Балкарии. В худшую сторону по этим показателям выделяется Ингушетия, которую лишь немного обгоняют Чечня и Карачаево-Черкесия.

Распределение населения между секторами экономики тоже мало способствует задачам модернизации. Северокавказские республики и при советской власти были недостаточно индустриализованы и урбанизированы. В постсоветский

¹ Современная эволюция политической системы на Северном Кавказе и перспективы модернизационных процессов / Научный доклад. Центр политических технологий, М., июнь 2011 г. С. 43–45.

период здесь наметился дальнейший регресс: сегодня доля сельского населения превышает городское в Чечне, Ингушетии, Дагестане и Карачаево-Черкесии (более 50% жителей данных республик). Наиболее урбанизирована Северная Осетия (35,6% сельского населения). Характерно и то, что в последние годы не отмечается тренда к росту городского населения, как в других регионах России. Наоборот, сельское население на Северном Кавказе растет, поскольку в условиях межэтнических конфликтов и рыночных трансформаций людям оказалось легче выжить в сельской местности, с использованием продуктов натурального хозяйства. В Чечне, пережившей самый тяжелый военный конфликт, сельское население выросло с 52% в 1990 г. до 63,6% в 2009 г. В этой связи сложно говорить о модернизационных сдвигах, если общество стало более аграрным, пусть и не всегда по своей экономической деятельности, но хотя бы по месту проживания.

Этноэкономика – особый сегмент хозяйства северокавказских республик

Важной особенностью хозяйственной деятельности населения в республиках Северного Кавказа является хорошо развитая этноэкономика. Причины ее сохранения в разных видах, включая легальные и нелегальные сектора (теневая и криминальная экономики), многообразны. Они, как формулируют западные ученые, «заставляют этнические сообщества в целях выживания и воспроизводства замыкать хозяйственные связи на внутреннее пространство, строго контролируя связи вне его»¹.

Этноэкономика у северокавказских народов всегда существовала рядом и параллельно с промышленными отраслями, которые обслуживали в основном «народнохозяйственные» потребности и где было занято преимущественно русское население. В период «сжатия» индустриального сектора она не только сохранила свои ресурсы, обеспечив спрос на местных рынках, но и стала фактически единственным источником развития малого бизнеса, который опирался в основном на частные, личные накопления, превратившиеся в работающие инвестиции. Это привело к усилению доли этноэкономического уклада, что, в свою очередь, способствовало быстрому возрождению на Северном Кавказе соответствующих социально-этнических институтов: кланов, тейпов, куначества. Такая социальная организация местных сообществ во многом ведет к консервации традиционных способов ведения хозяйства.

Этноэкономика северокавказских республик в целом характеризуется агропромышленным характером функционирования, высоким уровнем внутренней консолидированности, институтами общинной самоорганизации, внутрисемейной и соседской взаимопомощью². Остановимся на специфике этноэкономики в отдельных республиках.

¹ Роуз Р. Достижение целей в квазисовременном обществе: социальные сети в России // Общественные науки и современность. 2002. № 4. С. 24.

² Лебедева Н.Н., Ломовцева О.А. Социальный капитал и модернизация этноэкономики Юга России / Общественные науки и современность. 2006. № 2.

Кабардино-Балкария – типичный для Северного Кавказа этнический регион, квалифицируемый как периферийный, аграрный, с низким уровнем экономического развития. В республике сложился и устойчиво функционирует этноэкономический комплекс. Он имеет ряд структурных компонент: традиционная – *сельское хозяйство и другие традиционные виды природопользования, народные промыслы*; индустриально-этническая – *промышленная переработка сельскохозяйственного сырья*; рыночно-транзакционно-этническая – *горный туризм*¹. Удельный вес первой компоненты (традиционно-этнической) в постсоветский период явно возрастает за счет увеличения объема равнинного и предгорного земледелия и скотоводства, а также высокогорного скотоводства. Это означает возвращение к традиционному аграрному укладу ведения хозяйства в рамках отдельной семьи. Подобный факт, считают исследователи, по сути, программирует развитие этноэкономики Кабардино-Балкарии как экономики выживания.

В постсоветский период аграрная этноэкономика оказалась относительно конкурентоспособной, она обрела импульс к расширенному самовоспроизводству за счет введения в сельскохозяйственный оборот новых угодий. Но с учетом традиционного для Северного Кавказа малоземелья это стало одной из причин «вымывания» русского населения из сельской местности в КБР, т.к. именно большие этнические семьи создали конкуренцию представителям иных народов. Это происходило на фоне материально-технической и технологической деградации прежней базы АПК в республике. Исследования экономистов-аграрников в Кабардино-Балкарии подтвердили тот факт, что на этапе посткризисного оживления аграрной сферы более половины ее продукции обеспечили личные подсобные хозяйства – традиционная форма этноэкономического уклада². Универсальность и адаптивность форм хозяйствования в сфере этноэкономики придает им устойчивость в периоды смены одной экономической системы другой.

Для модернизации и устойчивого роста региона необходимо найти эффективную нишу для указанной сферы хозяйства. Представляется, что это должно быть наращивание производства готовых изделий и услуг, опирающихся в том числе на традиционные отрасли (пищевая промышленность, отдельные отрасли сельскохозяйственного и продовольственного машиностроения, рекреация). В рыночных условиях необходимо уйти от натурального способа производства к развитию производства с высокой добавочной стоимостью, с использованием профессионально-трудового потенциала местных этносов.

В Карачаево-Черкесии³ на сегодняшний день тоже естественным образом сложились три основных направления развития экономики. Это: *отрасли легкой индустрии, пищевой промышленности, а также туристско-рекреационный ком-*

¹ Лебедева Н.Н., Ломовцева О.А. (указ. соч.), с. 112.

² Проблемы Северного Кавказа требуют нестандартных решений // Парламентская газета, № 11, 04.03.2011.

³ В подразделе по Карачаево-Черкесии использованы материалы интервью с Б. Урусовым, независимым экспертом из Черкесска (октябрь-ноябрь 2010 г.).

плекс. Как раз в этих отраслях востребован малый бизнес, обеспечивающий наибольшую занятость экономически активного населения республики. Именно они оказались конкурентоспособными в условиях постсоветских реформ¹. При этом во всех названных отраслях очень сильно представлен компонент этноэкономики.

Так, в легкой промышленности особо динамично развивается в последние годы *текстильная отрасль*. По весьма приблизительным подсчетам торговый оборот текстильными изделиями превышает годовой бюджет республики. В эту отрасль уже пришли первые серьезные инвестиции извне, в частности в совместное российско-турецкое предприятие «Кубань-Текс»². Пищевая промышленность республики также получила новые импульсы к развитию. Достаточно распространенным видом предпринимательской деятельности местного населения стало производство по расфасовке минеральной и питьевой воды в бутылки. Успешно работают крупные заводы таких фирм, как «Висма», «Меркурий», «Истоки» и десятки небольших цехов. Этот вид деятельности имеет перспективы для расширения: имеющиеся в республике запасы питьевой воды высокого качества используются всего на 10%, притом что спрос в стране растет высокими темпами. Потребление фасованной питьевой воды в России приблизилось к 24 литрам на душу населения в год (всего 5 лет назад было 3 литра), но до стран ЕС нам еще далеко (свыше 120 литров).

Есть резервы для развития мясомолочной промышленности на базе горного скотоводства. В КЧР сложилась высокая культура животноводства и производства кустарным способом кисломолочных продуктов. Веками проводившаяся местным населением селекция скота привела к возникновению уникальных пород лошадей, овец и коз, адаптированных к местным экологическим условиям. Например, овцы карачаевской породы не наносят эрозийный ущерб горным пастбищам в силу характерного типа передвижения при перегонах и пастьбе. Мясомолочная продукция, полученная от высокогорного животноводства, отличается предельно низким содержанием холестерина и ценится во всем мире (стоимость 1 кг альпийской баранины в Европе достигает 20–25 евро). Местное овцеводство дает не только вкусное диетическое мясо, но и шерсть, что в свое время вызвало бурное развитие кустарного производства шерстяных изделий. Эти промыслы подготовили часть населения горных районов КЧР к освоению новых форм предпринимательской деятельности и к появлению отраслей текстильной промышленности.

¹ В то же время прежняя специализация КЧР в общероссийском разделении труда ушла в прошлое. Часть крупных и средних предприятий в республике к началу приватизации оказались банкротами. Например, заводы железобетонных изделий, цехи по производству стройматериалов (гипс, керамзит, известь) покрывали в СССР потребности и самой республики и соседних регионов. В настоящее время отрасль стройматериалов полностью развалилась, хотя есть большие запасы нерудных ресурсов. Крупные заводы восстановить невозможно, а мелкие оказались неконкурентоспособными по качеству из-за устаревших технологий.

² Вести гор, Черкесск, 2004, № 7.

Туристско-рекреационный комплекс КЧР безусловно имеет шансы на интенсивное развитие, но только не усилиями малого бизнеса. В этом виде деятельности многое зависит от активности регулирующих органов государственной власти и от того, насколько успешной окажется политика по привлечению инвестиций в развитие инфраструктуры курортов (канатных дорог, горнолыжных трасс и проч.). Основные фонды действующих курортов были введены в эксплуатацию еще в советское время.

В Дагестане – самой крупной республике Северного Кавказа – *сельское хозяйство обеспечивает половину занятости*. Следствие аграрной специализации – низкие доходы населения, высокая трудоизбыточность в сельских районах, низкий уровень социальных услуг. Аграрный сектор – не единственное занятие населения в сельских районах. Знаменитые сорта дагестанского сыра и брынзы производятся в значительной части в крестьянских хозяйствах; на базе горного овцеводства развилось производство вязаных изделий из шерсти (как в КЧР). По всей России и за ее пределами известны *дагестанские народные промыслы: производство ювелирных изделий (особенно кубачинское серебро), меховых бурок, ковров*.

В Чеченской Республике фактор этноэкономики, в отличие от большинства других национальных республик Северного Кавказа, не выполнил и не мог выполнить функцию социального стабилизатора на переходном этапе развития в силу ярко выраженной специфики этнической занятости в советский период. До 1991 г. 4/5 трудоспособного населения, преимущественно мужчины-чеченцы, занимались так называемой «шабашкой», или отходничеством, как было принято обозначать этот вид трудовой деятельности. Практически с ранней весны и до осени они работали в самых разных районах страны на строительстве объектов – домов, помещений для скота и т.п. – подрядившись быстро сдать данный объект «под ключ» так называемым бригадным, аккордным методом. Работали от зари до зари, зарабатывали неплохо.

Следует отметить, что высокая зарплата не компенсировала работникам потерь в иной области: длительная оторванность от семей, пребывание зачастую в отдаленных от Кавказа местах, отсутствие медицинского обслуживания, элементарного комфорта. «Шабашники» были главными кормильцами чеченского населения. Это и был основной вид этноэкономики в республике. Мужчины-чеченцы в массе своей не имели современных промышленных специальностей, главная профессия среди них – строитель или чабан. Вот эти строители и чабаны (из сельской местности) и работали на всех стройках СССР.

С распадом СССР как государства эта форма деятельности была полностью парализована вследствие развала союзной экономики. По существу трудоспособное население республики лишилось возможности добывать основные средства к существованию для себя и многочисленных членов семьи. На крупных государственных предприятиях в Чечне и раньше трудились немногие, а с началом рыночных реформ по методу «шоковой терапии» заводы и вовсе встали. В нефтяной отрасли, которую обычно вспоминают как главную отрасль специализации Чечни, в действительности было занято небольшое число чеченцев:

на нефтеперерабатывающем заводе в Грозном, производившем авиационный бензин для всего Союза, работали преимущественно высококвалифицированные специалисты иных национальностей: русские, азербайджанцы, украинцы, татары и т.п. Итак, если в других регионах «этноэкономика» стала спасительным поплавком, который удерживал население от экономического коллапса, то в ЧР экономический обвал парализовал хозяйственную жизнь, а война уничтожила саму «этноэкономику».

Вся эта «этническая экономика», национальные экономические уклады, или традиционные национальные формы хозяйствования – это реалии жизни региона, существовавшие и при советском строе с плановой экономикой, и сохраняются сегодня, в рыночных условиях. Важно подчеркнуть, что эти явления поддерживались в экономике социализма как некое декоративное приложение к государственному сектору. Власти недооценивали в прошлом «этническую экономику», не способствовало ее интеграции в макроэкономику тех регионов, где она активно развивалась, как на Северном Кавказе. И в этом была одна из ошибок государственного социализма с его командно-административной экономической системой.

В условиях нынешнего нецивилизованного рынка этноэкономика играет несомненно важную роль как фактор выживания населения, но вывести регион из экономической депрессии она, конечно же, не в состоянии. Названные отрасли обеспечивают в настоящее время примерно половину населения республики средствами к существованию. Потребительский рынок также держится и развивается именно за счет активности населения в этих сферах экономики.

Данные этнохозяйственные особенности региона необходимо обязательно учитывать в программах и проектах перспективного развития, предлагаемых федеральным центром. Успешной в полиэтническом регионе может быть лишь та политика модернизации, которая способна органически вписать мелкотоварные формы производства в развивающуюся на корпоративной основе предпринимательскую деятельность, увеличивая тем самым экономическую плотность региона.

На основе специальных исследований ученые из научных центров Южного федерального округа (Волгоградский госуниверситет и Южный научный центр РАН) выделили перспективные направления экономического развития для некоторых регионов ЮФО (этноэкономик)¹. Для республик Северного Кавказа это, в частности, следующие направления инвестирования (см. табл. 4).

Однако ресурсы традиционной экономики, замкнутой на большую горскую семью, в состоянии обеспечить лишь простой тип воспроизводства. **Для модернизации и устойчивого роста региона необходимо найти эффективную нишу для указанной сферы хозяйства.** Представляется, что это должно быть наращивание производства готовых изделий и услуг, опирающихся в том числе на традиционные отрасли. В рыночных условиях необходимо уйти от натурального способа производства к развитию производства с высокой добавоч-

¹ Лебедева Н.Н., Ломовцева О.А. Социальный капитал..., с. 114.

ной стоимостью, с использованием профессионально-трудового потенциала местных этносов. Однако такой путь развития – это перевод традиционной семейной экономики в малый и средний бизнес – выглядит весьма проблематичным. В России много говорят о роли малого бизнеса и среднего класса, но реально в этой сфере мало что сдвигается с места: по-прежнему малый бизнес «кошмарят» проверяющие инстанции, душат налоги, нет возможностей взять дешевые банковские кредиты на развитие и т.д., и т.п. Поэтому надеяться, что на Северном Кавказе произойдет местное, региональное чудо пока нет оснований. Тем не менее данные этнохозяйственные особенности региона необходимо обязательно учитывать в программах и проектах перспективного развития, предлагаемых федеральным центром.

Таблица 4

**Перспективные направления развития этноэкономик
в ряде северокавказских республик (СКФО)**

Регион	Направления инвестирования
1. Республика Адыгея	Освоение ресурсов минеральных вод; развитие сельскохозяйственного производства зерна и винограда; развитие переработки сельскохозяйственной продукции (сыр, молоко, овощи, фрукты и др.)
2. Республика Дагестан	Разработка и добыча нефтяных ресурсов Каспия
3. Кабардино-Балкарская Республика	Развитие пищевой и легкой промышленности, использование уникальных минерально-сырьевых ресурсов (вольфрама, молибдена); создание санаторно-курортного комплекса в Приэльбрусье
4. Карачаево-Черкесская Республика	Развитие курортно-рекреационной зоны

Федеральные планы развития Северного Кавказа гораздо более амбициозны. В них поставлена задача переломить негативную тенденцию деиндустриализации региона, и поэтому больший упор сделан на формирование новой промышленной базы с учетом имеющихся региональных предпосылок, а также развивать туристический кластер. В официально принятой «Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.» перечислены приоритетные отрасли промышленности, в том числе с элементами инноваций. Успешное развитие этих отраслей могло бы способствовать более интенсивному включению региона в общероссийское и международное разделение труда, укрепить региональные бюджеты за счет налоговых поступлений в доходную часть, сохранить и развить профессиональные навыки значительной части населения наиболее промышленно развитых республик, развить экспортную базу и тем самым легче привлечь новые инвестиции извне.

Речь идет о стимулировании развития следующих отраслей и производств:

– *производство строительных материалов* (цемент, гипс, различные виды бетона и железобетонные изделия, кирпич, стекло, изделия из горного базальта, композиционные наноматериалы);

– *легкая промышленность* (обработка шерсти, производство тканей, швейное производство, выпуск обуви, кожаных изделий, меховых изделий);

- *химическая* индустрия (азотные удобрения, полимерные материалы, ole-фины, ароматика, фармацевтическая продукция);
- *машиностроение* (производство готовых автомобилей и автокомпонентов, средств малой механизации, электротехника и радиоэлектроника, медицинская техника, судостроение);
- *черная и цветная металлургия* (производство рафинированных металлов и первичных продуктов из них, металлических строительных конструкций);
- *добывающая промышленность на базе местного сырья* (добыча и производство концентратов цветных металлов – молибдена, вольфрама, меди, цинка; добыча минерального сырья для строительства);
- *топливная промышленность* (добыча и переработка сырой нефти, преимущественно в Дагестане, Чечне, Ингушетии).

Успешность выполнения подобных планов могла бы способствовать более интенсивному включению региона в общероссийское и международное разделение труда, укрепить региональные бюджеты за счет налоговых поступлений в доходную часть, сохранить и развить профессиональные навыки значительной части населения наиболее промышленно развитых республик, развить экспортную базу и тем самым легче привлечь новые инвестиции извне.

Отмечая положительную роль Стратегии для СКФО, следует подчеркнуть, что при наличии сразу нескольких неблагоприятных факторов, формирующих социально-экономическую ситуацию в республиках Северного Кавказа, совпадающих по времени действия в одном и том же регионе, радикальный выход, как это ни печально, пока не просматривается. На наш взгляд, нормализации положения не помогут ни односторонняя ставка на традиционную этноэкономику, которую предлагают всего лишь «перевести в малый и средний бизнес, легально уплачивающий доходы»; ни ставка на крупные федеральные программы по созданию новых производств.

Очевидно, в северокавказских республиках нужно применять несколько стратегий развития и использовать дифференцированные подходы к разным уровням регионального комплекса: макроуровень (республика в целом) – мезоуровень (отдельные регионы или отдельные отрасли внутри республик) – микроэкономика (адресная помощь малым предприятиям, семьям, гражданам, населенным пунктам – с учетом фактора этнической экономики).

Глава 6

Исламские движения новейшего времени на Северном Кавказе

Зарождение новейших общественно-политических движений исламской направленности на Северном Кавказе и их последующая эволюция происходили чрезвычайно динамично и многообразно. Попытаемся охарактеризовать этот процесс через выделение нескольких *этапов реисламизации*, отражавших пробуждение религиозного сознания населения в ходе политических трансформаций в СССР и новой России. С того момента, как религиозная вера была объявлена в «перестройку» М. Горбачева вполне правомочным и даже поощрительным человеческим проявлением, религиозная жизнь в стране быстро обрела общественное звучание и вышла из тени.

Первый этап реисламизации – 1988–1994 гг. В это время в стране возникла и начала оформляться многообразная палитра спонтанной и неограниченной законами общественной активности, в том числе и религиозной, которая ранее полностью отсутствовала. Ислам в северокавказском регионе также начал быстро завоевывать широкую публичную нишу.

Начало пробуждения ислама казалось тогда движением исключительно духовно-культурным, неразличимым в течениях, лишенным внутренних противоречий и далеким от актуальной политической проблематики. Конечно, оно не было однородным, имело своеобразие социального, регионального и этнического характера, но все же представлялось со стороны единым по существу и связанным исключительно с вопросами внутреннего духовного мира человека. Позже выяснилось, что религиозная активность способна порождать серьезные общественные и политические течения, борющиеся не столько за души людей, сколько за власть и влияние над ними.

Первые спонтанные шаги реисламизации можно проиллюстрировать на таком типичном примере. Главный врач одной крупной больницы в Махачкале по собственной инициативе выделил в ней специальное помещение для устройства молитвенной комнаты и начал лично руководить коллективной молитвой врачей и больных. На свои деньги он построил недалеко от дома мечеть, в которой вместе с соседями стал совершать утренние, вечерние и ночные молитвы. Сам он так вспоминает позднее об этом в своем интервью республиканской дагестанской газете «Нурул ислам»: «Еще во времена перестройки, вечером Горбачев выступил по телевидению и сказал, что необходимо разрешить открытие на рабочих местах молельных комнат, а утром мы ее открыли в больнице. Со слезами на глазах приходили ко мне старики, обрадованные открытием молельни. Они раньше совершали намаз то в палате между койками, то в коридоре...» В заметке рассказывается также о том, что теперь в больнице «хирурги... приступают к операции со словами «Бисмиллах», поскольку «верующий хирург чувствует огромную ответственность перед Всевышним Аллахом, и это очень

важно сегодня, когда вину или оплошность врача очень трудно практически доказать»¹.

Знаменательное событие в тот же период произошло в Северной Осетии. В республике не было ни одной мечети, и казалось, что совсем не осталось исламских традиций. Однако и там пожилой школьный учитель труда из села Чикола Ирафского района – Дзанхот Хекилаев, выходец из семьи репрессированных в 1930-е гг. – с большим трудом, используя свой авторитет заслуженного фронтовика, сумел официально зарегистрировать в 1988 г. первую в Северной Осетии мусульманскую общину². Конечно, крупным событием общественного звучания в жизни Северной Осетии это не стало, но других фактов институционального характера в сфере религиозной жизни Северного Кавказа в том году больше нигде не произошло.

В 1990 г. уже стали учреждаться во всех северокавказских республиках свои Духовные управления мусульман (ДУМ). Д. Хекилаев учредил в своем селении ДУМ РСО-А и стал его первым главой. Его заместителем тогда был ингуш, проживающий в Северной Осетии А. Гадаборшев. В тот период руководство республики стремилось снять напряженность между осетинами и ингушами в Пригородном районе Осетии, который только что образованная Республика Ингушетия требовала присоединить к себе.

Осетино-ингушский конфликт 1992 г. вызвал раскол в организации ДУМ РСО-А³. Заместитель муфтия Северной Осетии, ингуш Гадаборшев осудил изгнание ингушей с мест их проживания, но большинство руководства республиканского ДУМ не поддержало его. Конфликт внутри мусульманской общины Северной Осетии привел летом 1993 г. к отстранению А. Гадаборшева от должности, но он сразу же создал параллельный Исламский центр. Его усилиями на ингушском телевидении в августе 1993 г. прозвучало заявление за подписью муфтиев Дагестана, Чечни и Ингушетии, в котором выдвигалось требование вернуть Пригородный район Владикавказа в состав Ингушетии. На фоне произошедшей в результате межэтнического конфликта этнической мобилизации населения все эти акции вызвали волну общественного осуждения всех мусульман Северной Осетии. В то же время ДУМ РСО-А в резкой форме осудило акции Гадаборшева, назвав его «самозванцем, породнившимся с нечистой силой», и «подстрекателем межнациональной розни».

Самые важные процессы начального периода исламизации Северного Кавказа начались в Дагестане в 1989 г. Первый общественный резонанс вызвали события в Буйнакске, где возникли беспорядки из-за споров, кому стать руководителем новой городской мечети. Подобные конфликты в то время произошли еще в нескольких населенных пунктах, где велось строительство новых мече-

¹ «Нурул ислам». – № 7. – 1997 г.

² Емельянова Н. Мусульмане Северной Осетии: на перекрестке цивилизаций. – М., 2003. С. 248–249.

³ В октябре 1992 г. в Пригородном районе Осетии произошел масштабный кровавый межэтнический конфликт. Несколько сот человек, главным образом ингуши, были убиты, десятки тысяч бежали в Ингушетию.

тей. В мае 1989 г. в Махачкале состоялся первый съезд мусульман Северного Кавказа, созданный по инициативе группы мусульманских деятелей. На съезде группа религиозных активистов при поддержке своих сторонников, приехавших из других республик Северного Кавказа, а также из Таджикистана, Киргизии, Туркмении и Казахстана, предъявила муфтию ДУМ Северного Кавказа – балкарцу Махмуду Геккиеву – обвинения «во взяточничестве, моральном разложении и сотрудничестве с КГБ», и потребовала его отставки¹. Органы власти попытались помешать этому, однако после нескольких громких митингов и прямой силовой акции 13 мая 1989 г., когда здание ДУМ СК было захвачено противниками М. Геккиева, а его самого просто выдворили из помещения, властям пришлось смириться с требованиями протестующих. Вместо свергнутого М.Геккиева должность муфтия Северного Кавказа в июне того же года занял молодой имам мечети села Тарки (пригород Махачкалы), кумык по национальности, Мухаммад-Мухтар (М. Бабатов). Но прошло совсем немного времени, как новый муфтий также покинул пост, уступив его даргинскому алиму Абдулла-Хаджи Алигаджиеву. Не прошло и месяца, как и он сложил полномочия муфтия. Начался развал общего Духовного управления для всех мусульман Северного Кавказа и учреждение самостоятельных ДУМ.

В 1989 г. впервые обнаружились непреодолимые разногласия между исламскими деятелями по национальному признаку. На совете алимов Северного Кавказа, состоявшемся в Махачкале 13 мая 1989 г., руководитель отделения ДУМ СК Ставропольского края Ануарбек Абишев объявил, что они будут создавать свой собственный ДУМ, а за ним последовали и другие. В сентябре 1989 г. угроза А. Абишева воплотилась в жизнь: в карачаевском селении Псыж, на территории Карачаево-Черкесской автономной области Ставропольского края, прошло учредительное собрание и был создан *Независимый казият мусульман Ставропольского края*. В Нальчике (КБР) в ноябре 1989 г. было образовано *независимое ДУМ Кабардино-Балкарской автономной ССР*. В последующем, когда была образована Карачаево-Черкесская Республика (1990 г.), было учреждено *единое ДУМ КЧР и Ставропольского края*, чтобы не разрывать связей с мусульманами, проживающими на Ставрополье. В 1990 г. возникло *ДУМ в Чечено-Ингушетии*². Внутри Дагестана особое беспокойство дагестанских властей вызвало *образование моноэтнических ДУМ мусульман дагестанских национальностей*: появились и зарегистрировались *ДУМ кумыков, лакцев, лезгин, ногайцев, образовался Даргинский казият*. Республиканская власть Дагестана старалась препятствовать этому как могла: ее стараниями в 1992 г. моноэтнические ДУМ не прошли регистрацию в Минюсте республики, однако это не мешало их деятельности.

¹ В марте 1990 г. против М. Геккиева было возбуждено даже уголовное дело, но потом оно было закрыто.

² Все указанные начинания происходили еще до того, как в октябре 1990 г. Верховный совет СССР принял Закон «О свободе совести и религиозных организациях». Следом был принят аналогичный закон РСФСР, а с 1991 г. республики одна за другой начали принимать республиканские Законы «О свободе совести». Легальный контроль и ограничения религиозной жизни устранялись законодательно, а реисламизация вступала в еще более активную фазу.

Как видим, исламские структуры различного рода очень быстро стали «вырастать» во многих местах, однако пресса того времени почти не отслеживала этот процесс, поскольку никто тогда не усматривал в религиозной активности какое-либо общественно-политическое значение. Религия, как тогда представлялось, призвана была обслуживать частные духовные запросы людей демократического общества.

В многонациональном Дагестане первая этническая общественно-политическая организация была создана кумыками 19 ноября 1989 г. в селении Эндирей, где состоялся Учредительный (первый) съезд Кумыкского народного движения «Тенглик» («Справедливость»). Вслед за этим, 23 декабря 1989 г. образовалось ногайское общество «Бирлик» («Единство»). В конце июня 1990 г. сформировалось сначала Лакское культурное общество, а несколько позднее – Лакское народное движение «Кази-Кумух» во главе с Магомедом Хачилаевым. 14 июля 1990 г. прошел учредительный съезд лезгинского народного движения «Садвал» («Единство»). В октябре 1990 г. образовалось Аварское народное общество «Джамаат», а затем в районах, граничащих с Чечней, был создан «Народный фронт имени имама Шамиля» во главе с Гаджи Махачевым. 13 июня 1992 г. было создано Аварское народное движение (АНД), во главе которого также стал Г. Махачев. Возникли, кроме того, даргинское движение «Цадеш» («Единство»), национальные движения табасаранцев, рутульцев и других народов Дагестана.

Национальные движения сразу оказались в центре общественно-политической жизни, а исламский фактор имел значение лишь постольку, поскольку некоторые религиозные деятели активно участвовали в реализации программных целей «своих» национальных программ. Поэтому служители ислама рассматривались и оценивались тогда в обществе исключительно в контексте доминирующих национальных движений, в которых ни один из религиозных деятелей не стал лидером. Вместе с тем следует отметить и тот факт, что на ранних стадиях развития национальных движений никто из активных этнических деятелей не апеллировал к исламу.

Любопытно рассмотреть несколько подробнее, как взаимодействовали религиозный и национальный проекты в республиках.

На ранних фазах развития чеченского национального движения, в октябре 1991 г., когда Чечня и Ингушетия только выделились из единой Чечено-Ингушской АССР, в самостоятельных республиках были созданы отдельные ДУМ. Во главе Чеченского муфтията встал шейх М. Арсанукаев, принадлежащий к тарикату накшбандийа. Этот религиозный деятель открыто противостоял Д. Дудаеву на первых фазах восхождения его к власти, что не мешало ему оставаться муфтием вплоть до 1993 г. Разгадка столь терпимого отношения национального лидера Чечни к оппозиционному муфтию заключается в том, что религиозный фактор для Д. Дудаева не имел большого значения в его деятельности. В те годы, отвечая тем, кто убеждал его провозгласить «исламское государство», Дудаев заявлял следующее: «Корни ислама у нас сильно подорваны коммунистами, и восстановить их ни за час, ни за год невозможно... Если мы сегодня объявим жизнь по шариату, то завтра вы потребуе... рубить

головы и руки грешникам, не думая о том, что послезавтра редкий участник этого съезда сохранит голову и руки. Вы к этому не готовы, и я тоже. Давайте поэтому наводить порядок по Корану в душах, а по Конституции – в жизни»¹.

Как это ни покажется парадоксальным, исламский компонент был актуализирован в Чечне благодаря действиям Москвы. 24 октября 1991 г. президент Б. Ельцин в целях установления контроля над непослушной республикой назначил депутата ВС РСФСР А. Арсанова своим представителем в ЧИР. По всей видимости, Б. Ельцин с подачи советников рассчитывал, что депутат А. Арсанов, будучи племянником авторитетнейшего в Чечне шейха Дени Арсанова, своей религиозной харизмой сможет успешно противостоять харизме генерала. Однако результат оказался совсем иным. В ответ Дж. Дудаеву пришлось самому обратиться к религиозному ресурсу. Он привлек на свою сторону более распространенный в Чечне суфийский орден – кадирийя (Д. Арсанов относился к тарикату накшбандийя – *примеч. автора*).

Так в Чечне стала разворачиваться борьба тарикатов в ходе борьбы за власть. В 1993 г. кадирийские авторитеты по инициативе Дудаева образовали параллельный накшбандийскому ДУМЧ «Духовный Центр Мусульман ЧР» (ДЦМ ЧР). Две исламские организации некоторое время параллельно сосуществовали, но вскоре (14 апреля 1993 г.) регистрационное свидетельство ДУМЧ было аннулировано, и ДЦМ стало единственным руководящим органом мусульман Чечни. Однако новый орган плохо справлялся с вопросами организации верующих, поскольку сегментированная на тарикаты и множество вирдов конструкция исповедания среди чеченцев препятствовала этому. Пришлось Дудаеву создавать еще один, уже государственный орган – «Национальный комитет по делам религии при президенте ЧР» (с 23 апреля 1993 г.), призванный возвыситься над «частностями» исповедальной практики чеченцев и осуществлять только общий политический контроль над ней. Тем не менее с этого момента началось огосударствление тариката кадирийя, и это стало ослаблять позиции президента Чечни. Дело в том, что между главами многочисленных вирдов кадирийя начались трения за «близость к телу», а лидеры авторитетных тейпов, исповедующих иной тарикат – накшбандийя стали объединяться в борьбе с ним.

В Северной Осетии первой национальной организацией в 1989 г. стало объединение «Адамон цациш» (Народный союз), выдвинувший лозунг объединения Северной и Южной Осетии в единую республику в составе РСФСР. Одной из важных составляющих осетинских неформальных общественных объединений стало противостояние «исламской угрозе» на Северном Кавказе. В последующем, по мере обострения ситуации в Южной Осетии и напряженности с ингушами Пригородного района, среди осетин стали возникать военизированные объединения.

В Ингушетии, когда она отделилась от Чечни (октябрь 1991 г.), был образован «Духовный центр мусульман», который довольно быстро, благодаря национальным задачам ингушей и твердости генерала Руслана Аушева, ставшего пре-

¹ Абубакаров Т. Режим Джохара Дудаева: правда и вымысел. М., 1998. С. 34.

зидентом республики, превратился в единственный орган, регулирующий всю религиозную жизнь ингушей. Все направления, отклоняющиеся от традиционного для ингушей ислама, были подавлены. Одновременно генерал пошел на государственное оформление практики исламского исповедания. Так, он официально разрешил многоженство и ввел обязательное преподавание ислама в общеобразовательных школах. Ингушские мулы консультировали местных милиционеров, как отличить традиционного ингушского мусульманина от ваххабита. Ингушетия – это, пожалуй, единственная республика на Северном Кавказе, где альтернативный (экстремистский) ислам встретил активное государственное сопротивление с самого начала.

В республиках западной части Северного Кавказа в начале 1990-х гг. также быстро складывались адыгские и тюркские национальные движения.

Наиболее известной адыгской организацией в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Адыгее стала т.н. Международная Черкесская Ассоциация (МЧА), созданная в 1990-х гг. Другая не менее известная организация – Адыгэ Хасэ (Адыгский Совет).

Первые карачаевские организации возникли в конце 1980-х гг. В октябре 1988 г. состоялся «первый съезд народов Карачая» с требованием всесторонней реабилитации и восстановления автономии Карачая в границах 1943 г. В конце того же года активисты, готовившие реабилитационную программу, создали общественно-политическую организацию «Джамагат», ставшую наиболее активной и влиятельной среди карачаевцев.

В Кабардино-Балкарии возникли «Бирлик» (Единство) и «Ныгыш» (Собрание), а в 1989 г. они объединились в общественно-политическую организацию «Тёре» (Форум) с теми же программными требованиями.

В Адыгее, еще до ее выделения из Краснодарского края в качестве самостоятельной республики, началась реисламизация под национальными лозунгами. Главную роль в этом играли адыги-репатрианты из ближневосточных и европейских (Албания) стран – потомки мухаджиров. Они получили возможность возвратиться на родину и начать просветительскую работу по возвращению в лоно ислама местных адыгейцев. Они обучали население основам ислама, чтению на арабском языке текстов, необходимых для молитв. В 1990 г. в Майкопе было открыто мусульманское кладбище, стали формироваться утраченные к этому времени исламские процедуры похорон, установка надгробных памятников с надписями на них. В 1991 г. Адыгея стала отдельной республикой, но так же как и Карачаево-Черкесия, из-за желания сохранить тесные связи с земляками за пределами своих республиканских границ предпочла не порывать организационные связи на уровне религии. В селе Адамий в том же году на первом съезде мусульман Адыгеи было учреждено ДУМ Республики Адыгея и Краснодарского края (ДУМ РА КК).

Параллельно с национальными объединениями возникали и исламские, но они в первый период широкого общественного звучания не имели, оставаясь на периферии общественно-политической активности и, в большинстве своем, даже противопоставляли себя национальным лозунгам.

Помимо быстрого увеличения числа традиционных общин верующих, строительства новых мечетей и возвращения старых, появления мусульманских образовательных заведений и проч. стали появляться исламские общественно-политические организации нового типа. Так, уже в 1989 г. в Дагестане житель Губдена, одного из самых религиозных (даргинских) джамаатов Хасбулат Хасбулатов вместе с кадием с. Акуша создают организацию «Джамаатуль муслими». В июне 1990 г. в Астрахани на съезде мусульман СССР образуется Всесоюзная «Исламская партия возрождения» (ИПВ) или «Нахдатун» (от «нахда» – «возрождение»). Ее председателем был избран аварец Ахмада-Кади Ахтаев (1942–1998). Идеологическое и организационное острие новой политической организации было направлено против «отсталых традиционных служителей» официального «духовно-управленческого ислама». Среди главных целей новой партии положена необходимость «духовного возрождения и политического пробуждения мусульман, реализация их прав строить свою жизнь на основе Корана и Сунны». В учредительных документах партии говорилось о необходимости «широкого просвещения всех народов в вопросах исламской религии», необходимость «подготовки мусульманских кадров, вникающих в суть ислама и способных давать ответы на насущные проблемы современного мира»¹.

Стали создаваться региональные организации ИПВ во всех регионах Северного Кавказа. Так, координаторами ИПВ на Северном Кавказе и Дагестане стали братья Аббас Кебедов и Багаутдин Магомедов – будущие «ваххабиты». Через два месяца после учреждения ИПВ, 25 августа 1990 г., в Махачкале прошла учредительная конференция Северо-Кавказского отделения ИВП. В ней приняли участие 420 делегатов из разных городов и районов Дагестана и других республик Северного Кавказа, а также 80 человек приглашенных из Татарстана, Таджикистана, Узбекистана, Азербайджана и из Москвы. Были приняты устав и программа, избран руководящий орган регионального отделения ИВП и Совет алимов из 17 человек. Раисом (председателем Совета) Северо-Кавказского отделения ИВП стал Аббас Кебедов. Вскоре, 15 сентября 1990 г. в Махачкале учреждается еще одна политическая организация исламской направленности – во главе с Абдурашидом Саидовым – дагестанцем (аварцем), проживавшим в Москве. Эта партия начала выступать с радикальными политическими лозунгами – национальный суверенитет, введение шариатского права и т.д., принимать участие во всех оппозиционных политических акциях. Но постепенно эта партия, которая стремилась объединить оба крыла исламского движения – традиционных и новых – растеряла своих сторонников и с той и с другой стороны. К концу первого периода (1994) ее переименовали в «Исламскую партию Дагестана», во главе которой стал активный сторонник ДУМД и депутат республиканского парламента Суракат Асиятилов. В западных регионах Северного Кавказа исламские организации первого периода занимались главным образом

¹ Зелимханов Э.М., Ханбабаев К.М. Политизация ислама на Северном Кавказе (на примере Дагестана и Чечни). Махачкала, 2000. С. 51.

восстановлением инфраструктуры исповедания – исламским просвещением, строительством мечетей и обучением их служителей.

Итак, *первый период возрождения ислама на Северном Кавказе (1988–1994 гг.)* был отмечен всплеском религиозной активности населения, образованием множества мусульманских религиозных общин, активной просветительской деятельностью, возникновением первых исламских организаций новой, политической направленности, появлением первых внутриисламских трений и конфликтных ситуаций и противостояний групп верующих с местной властью. Но доминирующей тенденцией этого периода оставалась активность национальных (этнических) движений. Религиозная активность в общественной жизни оставалась на заднем плане и часто играла вспомогательную роль в реализации национальных (этнических) задач. Завершением этого периода следует считать 1994 г. Летом того года в Дагестане была принята новая Конституция и, тем самым, установилась новая форма политического устройства, в основе которой стал Государственный Совет – высший орган исполнительной власти, состоящий из 14 человек – по одному от каждой из дагестанских национальностей. В этом же году стабилизировался состав ДУМ Дагестана. Во всех республиках российского Кавказа к этому же времени в целом определились с общественно-политической ситуацией и организационными формами исламского исповедания населения.

Переломным фактором, определившим конец первого периода реисламизации, стала начавшаяся в декабре 1994 г. война в Чечне. Эта война решительно изменила представления активистов национально-демократических и религиозных организаций кавказского региона. Многие молодые деятели из всех регионов Кавказа направились в Чечню и вступили в боевые подразделения. Тем самым национальные идеи стали отступать на задний план, а на передний вышла религиозная вера и исламская идентичность.

Второй период реисламизации на Северном Кавказе охватывает 1995–1999 гг.

К этому времени новые политические режимы в республиках в целом уже установились, а разочарование населения результатами «перестройки» М. Горбачева и рыночных реформ Б. Ельцина стало повсеместным. Национально-демократические устремления общественных движений не оправдались. Наметившийся ранее внутренний раскол в исламе резко усилился. Два крыла исламских течений «практической теологии» начали проявлять себя в этот период как непримиримые и конфликтующие движения, а их конфликт постепенно привлек общественное внимание. Власть также все больше стала вовлекаться в религиозные споры.

Катализатором новых тенденций в религиозной жизни северокавказского региона стала война в Чечне. В условиях войны ислам оказался не только средством духовной поддержки, не только ресурсом идеологического сплочения кавказской молодежи различной этнической принадлежности, но начал быстро превращаться в мощный фактор мотивации участия населения в войне с Россией, бессмысленной в любом другом отношении.

Остановимся подробнее на характере и особенностях двух главных конфликтующих исламских движений, – т.н. «салафитов»¹ (или «ваххабитов»²) с «тарикатистами»³. Это противостояние в наиболее отчетливом виде проявилось в Дагестане еще в середине 1990-х гг., но позднее, как справедливо отмечает Алексей Малашенко, «... ваххабитские» джамааты возникли практически во всех республиках Северного Кавказа»⁴.

Под тарикатизмом мы понимаем общественно-политическую активность религиозных деятелей в восточной части Северного Кавказа – в Дагестане, Чечне и Ингушетии, которая связана с суфийскими братствами (тарикатами). На остальных территориях Северного Кавказа суфийские братства не сложились ни в прошлом, ни в новейший период истории. В республиках центральной и западной части региона – Северной Осетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Адыгее – граница противостояния исламских направлений пролегла между «традиционалистами» и «младомусульманами». В функциональном отношении это противопоставление можно считать аналогом пары: «тарикатисты» – «ваххабиты».

Тарикатистское движение наиболее отчетливо проявилось в Дагестане. В середине 1990-х гг. органы власти Дагестана были не способны управлять или хотя бы контролировать религиозную жизнь населения. Поэтому кадровый состав ДУМ Дагестана (ДУМД), сформированный властью ранее, быстро распался, а к руководству пришли исключительно сторонники одного из авторитетнейших суфийских шейхов Саида-эфенди из селения Чиркей (Саида Чиркеевского). В результате ДУМД с 1995 г. приобрело мощную организационную сплоченность и харизматического лидера. Основное содержание деятельности организованных мусульман в республике быстро приобрело политический характер, поскольку они отчетливо определили «главного врага всех народных невзгод» – ваххабитов и указали на него обществу и власти.

Ваххабиты, с подачи ДУМ Дагестана, были объявлены не идеологическими соперниками внутри исламского исповедания, а именно врагами республики и всего ислама. Вместе с тем тарикатисты объявили, что только их представления о правильном исламе являются истинными, что только их доктрина и ритуальная практика могут культивироваться в республике. Они потребовали от власти применения против ваххабитов силы. В итоге оппозиционность тарикатистов правящему режиму сводилась лишь к тому, что власть не хочет бороться с ваххабитами. Во всех других отношениях они считали, что в республике сложились

¹ Салафиты, от салафийа – идеологическое течение в исламе, стремящееся «очистить» ислам от этнических и исторических привнесений, вернуть учение ислама к изначальной чистоте, изложенной в Коране (от араб. «салаф» – то, что предшествует, последующему – халиф).

² Ваххабиты – приверженцы исламского деятеля Мухаммеда ибн-аль Ваххаба (1703–1792), полагавшего, что настоящий ислам практиковался «первыми праведными поколениями» (Аль-Салаф Ас-салих) приверженцев пророка Мухаммеда. Приверженцы идей Аль Ваххаба в 1932 г. в результате длительной борьбы создали независимое арабское государство – Саудовскую Аравию.

³ Тарикатисты – приверженцы многообразных направлений (тарикатов) суфийского ислама.

⁴ Малашенко А. Исламская альтернатива и исламский проект. М., 2006. С. 104.

наилучшие условия для отправления мусульманами своих религиозных обязанностей, поскольку теперь они могут без притеснения исповедовать веру.

В первый период реисламизации Северного Кавказа противостояние «ваххабитов» с «тарикатистами» не оказывало воздействия ни на власть, ни на общество. Но, начиная со второй половины 1990-х годов, когда в целом определился характер отношений власти с ДУМД, а в соседней Чечне развернулась кровавая война, противостояние ваххабитов с тарикатистами превратилось в серьезный фактор политической жизни.

В середине 1996 г. во главе ДУМД становится 30-летний инициативный религиозный деятель, верный последователь шейха Саида Чиркеевского Саид-Мухаммад Абубакаров. Новый муфтий взял курс на *интегрирование ислама с государственной властью, но на определенных условиях*. Взамен он требовал от властей встречного движения к государственному санкционированию тех форм исповедания ислама, которые проповедует тарикат Саида Чиркеевского. Он считал возможным постепенное введение шариатских норм в систему республиканских законов. На конференции Общероссийского мусульманского общественно-политического движения «НУР», проходившей в Махачкале 4 июля 1998 г., он выступил против западной ориентации Дагестана, которую он видит «в грязи на улицах и на телеэкранах», тогда как Дагестан «должен ориентироваться на Восток, откуда его культурное и религиозное наследие»¹. Обращаясь к правящему слою республики, муфтий заявил: «Пока слова сидящих в зале заседания алимов не будут законом, прежде всего для говорящего, а затем и для власть имущих мужей – порядка у нас не будет»². Формула взаимодействия с властью, по его мнению, была выражена в словах пророка: «Правители являются путеводителями, наставниками для людей, а для правителей наставниками являются алимы». С.-М. Абубакаров потребовал упразднить Комитет правительства Дагестана по делам религии, а ДУМД предоставить «государственно-республиканский статус»³. По его мнению, для того чтобы Дагестан мирным путем превратился в исламскую республику, достаточно избрать в Народное Собрание (парламент) республики достойных депутатов – 61 человек, т.е. на одного больше половины, чтобы решить этот вопрос⁴.

Важным шагом к огосударствлению тарикатского ислама в Дагестане стало принятие республиканским парламентом 30 декабря 1997 г. новой редакции Закона «О свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных организациях». С целью установления в республике однотипного и управляемого из единого центра ислама в закон были внесены отдельные поправки. Суть этих поправок, противоречащих Конституции РФ, состояла во внесенных в него положениях, которые обеспечивали построение в республике монопольной исламской организации, т.е. ДУМД.

¹ Нурул ислам, № 12, 1998 г.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Ассалам, № 13(77), июль 1998 г. (Народное Собрание РД тогда состояло из 121 депутата).

Что представляли собой, в противоположность тарикатистам, дагестанские ваххабиты? Наиболее активным их деятелем был Багаудин Кебедов (Багаудин Магомед). Широкую известность он получил благодаря видеозаписям его проповедей и выступлений на диспутах 1992–1994 гг. Когда началась первая чеченская война, он призвал мусульман к джихаду, а в конце 1997 г. с группой последователей бежал из Дагестана в Чечню. Багаудин был наиболее активным критиком тарикатистов. Достаточно полное представление об идеологическом содержании споров между ваххабитами и тарикатистами можно получить по одной из многочисленных его статей под названием: «Мы призываем всех мусульман к единобожию». Поскольку текст обильно пересыпан цитатами из Корана и сакраментальными оборотами речи, принятыми древней исламской традицией, перескажем только суть его аргументации¹. Он выдвигает против тарикатистов – «суфистов», как он их называет, шесть тезисов.

1. Тарикатисты считают, что их шейхи знают тайны. Но это противоречит Корану. Во множестве аятов указывается, что тайное ведомо только Ему, а пророки узнают только то, что им сообщил Аллах. Таким образом, суфисты наделяют своих шейхов качествами Бога.

2. Тарикатисты утверждают, что между Аллахом и простыми смертными обязательно должен быть шейх. Но это противоречит Корану. Не может быть посредников между человеком и Богом, в исламе нет священников, которые могут прощать грехи верующим.

3. Тарикатисты утверждают, что их шейхи застрахованы от ошибок, не грешат и непосредственно управляются Богом. Это не соответствует исламу. Застрахованным от ошибок Аллах сделал лишь пророка Мухаммеда, ибо Он (Господь) на Себя взял ответственность за его грехи.

4. Если люди отвернутся от своих шейхов, то они потеряют свое положение, свой авторитет и личные блага. Боясь этого, они изобретают в нас врага, называют «ваххабитами» и ведут с нами борьбу.

5. Власть сотрудничает с тарикатистами и не дает нам выходить к обществу через печать и другие СМИ, объясняя это тем, что наши взгляды не соответствуют традиционному исламу. Хотя именно наши взгляды соответствуют исламу.

6. Тарикатисты препятствуют нашему выходу в СМИ потому, что за нами, как они сами об этом говорят, тогда пойдут все верующие².

Наибольший резонанс вызвала деятельность ваххабитов в селениях Карамахи и Чабанмахи, расположенных недалеко друг от друга и недалеко от Махачкалы. Сторонники «чистого», т.е. лишённого мистических практик ислама, приобрели там столь большое влияние, что полностью взяли под свой контроль жизнь в селах и, в конце концов, эти селения полностью вышли из подчинения органам республиканской власти. Ситуация там стала проблемной в конце 1994 – начале

¹ Магомедов Б. Мы призываем всех мусульман к единобожию // Газета «Наша неделя», 16–22.12.1996.

² Там же.

1995 гг., но власти ничего не предпринимали до 1999 г. Население Карамахи разделилось «на два враждующих лагеря, когда сын готов был убить отца, если тот не перейдет к ваххабитам, когда брат пошел на брата»¹. Как известно, этот ваххабитский анклав в Дагестане был уничтожен в ходе войны с вторгшимися 2 августа 1999 г. в Дагестан из Чечни моджахедами. 29 августа 1999 г. против них началась войсковая операция, длившаяся до 21 сентября.

В Чечне в силу особых обстоятельств начального периода перемен и последующей войны 1994–1996 гг. взаимоотношения ваххабитов и тарикатистов имели не столь однозначный характер. Главной особенностью было то, что на первых порах влияние ислама на общественные и политические процессы было незначительным. Но в ходе развития ситуации (война, перемирие 1996 г.) исламский фактор неуклонно возрастал. Если в начале «чеченской революции» (1990 г.) ее лидеры отказывались использовать религиозную фразеологию, то накануне второй войны (1999 г.) почти все внутривнутриполитические и внешнеполитические конфликты, проекты и лозунги формулировались исключительно в исламских понятиях. Под влиянием моджахедов из Дагестана, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Ингушетии, Адыгеи, из восточных мусульманских стран, принимавших участие в боевых операциях на стороне чеченских сепаратистов, в Чечне резко возросла роль не традиционного для вайнахов ислама (тарикатов и вирдов), а унифицированного и универсалистского течения, т.н. ваххабитского ислама.

Несмотря на распространение в Чечне ваххабизма, после окончания первой войны в Чечне (1996 г.) и особенно после избрания 27 января 1997 г. Аслана Масхадова президентом Чеченской республики – Ичкерии (ЧРИ), религиозные связи Дагестана с Чечней стали все более укрепляться. Политическое руководство Дагестана также предпринимало усилия по налаживанию добрососедских отношений с «победившей», как тогда считали все на Кавказе, Чечней. Однако чеченцы уклонялись от официальных встреч на государственном уровне, объясняя свою позицию тем, что ЧРИ – «суверенное государство», а Дагестан – «лишь» субъект РФ. Одновременно чеченское политическое руководство проявило большую заинтересованность в сотрудничестве с тарикатским руководством ДУМ Дагестана.

Чеченским лидерам хотелось привлечь на свою сторону дагестанских тарикатских авторитетов, чтобы вовлечь их в борьбу с растущим влиянием ваххабитских группировок в Чечне. Связи деятелей ДУМ Дагестана с ДУМ Чечни во главе с муфтием Ахмадом Кадыровым становятся в тот период очень тесными. С 1996 г. в Грозном стали проводиться встречи тарикатских деятелей обеих республик и массовые исламские форумы, призванные сблизить соседние народы на основе тарикатского ислама. Представительные религиозные делегации из Дагестана в Чечню и в обратном направлении во главе с высшими деятелями обеих ДУМ были тогда частыми. Так, в феврале 1998 г. Дагестан посетила по приглашению муфтия Дагестана Саид-Мухаммада Абубакарова официальная

¹ См., например, газету «Нурул ислам» за 1997 г. (май).

делегация духовенства Чечни во главе с муфтием Ичкерии Ахмад-хаджи Кадыровым.

В других регионах Северного Кавказа столь выраженного противостояния двух исламских течений в этот период не наблюдалось. В Ингушетии, как мы отмечали выше, власть с самого начала и довольно успешно взяла под контроль религиозную жизнь, и любые проявления «ваххабизма» жестко пресекались. В западных регионах Северного Кавказа – в Северной Осетии, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Адыгее – складывалась несколько иная картина, но тоже лишенная резких контрастов, потому что здесь не было в новейшее время тарикатов, и соответственно не могло возникнуть столь жесткой конфронтации с новыми мусульманами, противопоставившими себя традиционным мулам.

Органы власти в этих республиках занимались не столько привлечением верующих на свою сторону и регламентацией форм исламского исповедания, сколько откровенно ограничивали его распространение. Различного рода запреты, о которых власти в республиках Восточного Кавказа даже помыслить не могли, здесь стали обычным делом. Власть могла запрещать посещение мечети в будние дни, грубо вмешиваться в другие обычные духовные практики исламских общин.

На фоне бесцеремонных действий властей в западных республиках Северного Кавказа стали ощущаться и постепенно вырастать акции молодежного протестного ислама, противопоставившего себя не только «безбожной власти», но и местным «малограмотным служителям исламского культа».

«Карачаевский джамаат» был организован в 1995 г. в качестве сетевого объединения представителей тюркских этнических общностей в Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. Вначале ими руководил пожилой имам Адам Семенов, а деятельность ограничивалась религиозным образованием и следованием нормам ислама. В последующем это перестало устраивать молодежь, из среды которой выдвинулись новые лидеры, в частности Ачемез Гочияев. В 1997–98 гг. они устанавливали контакты с дагестанскими ваххабитами и чеченскими полевыми командирами. Так был сформирован Карачаевский батальон, воевавший на стороне сепаратистов в первую чеченскую войну.

В 1998 г. формируется «Джамаат Кабардино-Балкарии» – массовая община верующей молодежи, отказавшейся от традиционного исповедания и исповедующая «чистый ислам, под руководством молодого имама мечети селения Вольный аул Артура (Мусы) Мукожева. Заметной фигурой этого «джамаата» был также Анзор Астемиров. Ими была сформирована довольно обширная и хорошо организованная сеть, состоящая из небольших групп приверженцев во всех районах республики. По данным правоохранительных органов, их численность доходила до 10 тыс. человек. Они культивировали здоровый образ жизни и занимались религиозным просвещением среди молодежи. Организация противопоставляла себя «традиционалистам», т.е. старшим по возрасту деятелям ДУМ Кабардино-Балкарии. Их отношения с властью сразу же определились как враждебные, в значительной степени из-за бесцеремонных и

кошунственных (с точки зрения религиозных людей) действий местной милиции. В последующем многие члены кабардино-балкарского джамаата влились в отряды вооруженных исламистов.

Второй период развития исламских движений на Северном Кавказе завершился вторжением ваххабитов с территории Чечни в Дагестан (август 1999 г.). Само это вторжение было следствием предельно обострившейся конфронтации между ваххабитами и тарикатистами в обеих республиках. Оппозиция Масхадову в Чечне (Басаев и Хаттаб) опиралась на ваххабитские военные подразделения, а в Дагестане угрозой правящему режиму в горных регионах республики становились мусульмане, доведенные до крайних форм озлобления на правящий режим и разочарованные в тарикатистах, которые смыкались с властью. В результате в Дагестане ваххабиты были объявлены врагами и пособниками чеченских оккупантов. Началась вторая война в Чечне, которую федеральная власть официально объявила «гнездом международного терроризма и ваххабизма». Моджахеды стали рассеиваться во все стороны и ушли в подполье.

Завершение второй чеченской войны ознаменовалось разгромом ваххабизма и в Дагестане, и в Чечне. Ахмад Кадыров, будучи тарикатским шейхом и муфтием независимой Ичкерии¹, осудил вторжение чеченцев в Дагестан, за что был снят президентом Масхадовым в октябре 1999 г. со своего поста с мотивировкой «враг чеченского народа». В Дагестане, когда началась августовско-сентябрьская война 1999 г., был принят т.н. «антиваххабитский закон», открывший возможность уголовного преследования людей за любые религиозные концепции или практики, не отвечающие ортодоксальным представлениям руководителей ДУМД. Власти в Дагестане, Чечне и Ингушетии, по сути, взяли на вооружение в своей внутренней политике те крайне негативные определения деятелей тарикатского ислама, которые они всегда высказывали в адрес «ваххабитов»: последние были объявлены злом, требующим искоренения. В дискурсе стали культивировать понятие «традиционный ислам», ему начали уделять повышенное государственное внимание.

Примерно два года – с конца с 1999 по 2000 г. – могут быть обозначены как краткий период временной паузы в динамике исламских движений на Северном Кавказе, на фоне усиления роли федерального Центра в процессах реисламизации. Разгром анклава карамахинских ваххабитов, успешные действия федеральных войск РФ во второй чеченской войне, поддержанные населением Дагестана, учреждение Южного федерального округа – все это значительно усилило присутствие федеральной власти в религиозной жизни северокавказских республик. Бывший муфтий Чечни Ахмад Кадыров в 2000 г. был назначен главой администрации ЧР. Но в этой паузе закладывались новые тенденции, которые проявили себя несколько позже.

С 2001 г. начинается третий этап реисламизации Северного Кавказа, продлившийся примерно до 2007г. Теперь уже и в республиках западной части

¹ Чечня была переименована Дж. Дудаевым в ходе первой чеченской войны в Ичкерию.

региона начали складываться военизированные исламистские подпольные «джамааты», а в горных селениях КБР и КЧР были созданы их учебные центры. Усилилась террористическая деятельность исламской направленности, выходящая за пределы собственно Северного Кавказа. В период 2001–2005 гг. «тарикатский» ислам (Дагестан, Чечня и Ингушетия) и его структурно-функциональный аналог – законопослушный «традиционный» ислам (Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Республика Адыгея) – значительно укрепили свои позиции в сложившемся политическом истеблишменте северокавказских республик.

Быстрый разгром военизированных подразделений в Чечне вызвал массовое рассредоточение комбатантов по всему северокавказскому региону. Открываются «вторые фронты» по всему российскому Кавказу. К концу 2000 г. в регионах северо-западного Кавказа возродился «Карачаевский джамаат», численность которого оценивается правоохранительными органами в 4–5 сотен активных членов. Осуществляется серия террористических актов в конце 2000 – начале 2001 гг. в Минеральных водах, Невинномыске и Пятигорске. В 2001 г. в Панкисском ущелье Грузии балкарцы сформировали джамаат «Ярмук», деятельность которого разворачивается на территории Кабардино-Балкарии. Видными деятелями «Ярмук» были Муслим Атаев, Рустам Беканов и Адамай Джаптуев.

В 2002 г. волна террористической деятельности еще более усилилась. Наиболее известными акциями стали: подрыв марширующих в Каспийске на праздничной демонстрации 9 мая 2002 г. военнослужащих, когда погибли 43 человека и более 170 были ранены; теракт 18 января 2002 г. в Махачкале в результате взрыва бомбы – погибли 7 военнослужащих и 11 ранены. Напомним о других наиболее громких акциях «непримиримых исламистов».

- 23 октября 2002 г. был осуществлен дерзкий захват Театрального центра на Дубровке в Москве, погибли 117 заложников.
- 27 декабря 2002 г. произошел взрыв у Дома правительства Чечни в Грозном, погибло 83 человека.
- 12 мая 2003 г. теракт в селении Знаменское в Чечне унес жизни 60 человек.
- 27 августа 2003 г. в Махачкале убит министр по делам национальностей и внешним связям Дагестана Магомедсалих Гусаева.
- 9 мая 2004 г. убит президент Чеченской республики Ахмад-хаджи Кадыров.
- 14 декабря 2004 г. в Нальчике было совершено вооруженное нападение на дежурную часть управления Государственного комитета по контролю за незаконным оборотом наркотиков, в ходе которого были убиты 4 милиционера и похищено более 250 единиц оружия.
- В октябре 2005 г. нападение на Нальчик, совершенное объединенными отрядами боевиков, где в ходе двухдневных боев погибли 92 участника нападения, 35 сотрудников правоохранительных органов и 14 гражданских лиц.

В Дагестане в рассматриваемый период формируются джамааты «Шариат» и «Дженнет». Начиная с 2002 г., осуществляются многочисленные нападения на сотрудников местных правоохранительных органов, спецслужб и военнотру-

жащих, а также на активных деятелей лояльного власти ДУМ Дагестана. Лидерами дагестанского вооруженного подполья были Расул Макашарипов (амир Муслим), убитый летом 2005 г., Раппани Халилов (Раббани), убитый осенью 2007 г., Ильгар Маллачиев (Абдул Маджид), убитый зимой 2008 г., и другие бывшие дагестанцы – деятели чеченского сопротивления. «Шариат» представлял собой сетевую структуру с местными отделениями. В прессе не раз упоминалось о действиях «Дербентского джамаата», джамаата «Джундуллах» (воины Аллаха), действующего в Хасавюртовском районе, «Сейфуллах» («Меч Аллаха») – в Буйнакском районе, Карабудахкентская группировка, «Шамилькалинский» (Махачкалинский), Сергокалинский и Гимринский джамааты.

На территории Ингушетии развернул свою террористическую деятельность джамаат «Халифат» или «джамаат Галгайче» (Ингушский джамаат). Позже появлялись сведения и об «Осетинском джамаате» («Катаиб аль-Хоул»), созданном в конце 2005 г. Аланом Дигорским, известным под кличкой Амир Саад. О нем стало известно в связи с взрывами в залах игровых автоматов во Владикавказе 2 февраля 2006 г., в которых погибли два человека и 24 были ранены.

Пик террористической деятельности исламистов приходится на 2005-2006 гг. В этот же период времени в республиках российского Кавказа происходит масштабная смена высших руководителей: должности оставили президент Северной Осетии-Алании Александр Дзасохов и председатель Госсовета Дагестана Магомедали Магомедов, скончался президент Кабардино-Балкарии Валерий Коков. Им на смену приходят Арсен Канокоев в КБР, Таймураз Мамсуров в Северной Осетии и Муху Алиев в Дагестане. В Чечне вместо Алу Алханова президентом республики становится Рамзан Кадыров. Борьба с вооруженными исламистами приобретает более организованный и систематический характер. Кроме того, активизация социально-экономических программ приводит к серьезному подрыву социальной базы проявлений среди населения чувств радикального протеста.

В новых условиях в структурах непримиримых исламистов появилась обновленная программа идеологического обоснования своей террористической деятельности – новый исламский проект. В конце октября 2007 г. он открыто был провозглашен через подконтрольные интернет-блоги. Подпольный «Президент» Ичкерии Доку Умаров объявил об «отказе от национального характера исламского сопротивления». Суть идеологического обоснования поворота сводится к тому, что «национальная идея», а именно «борьба за национальную независимость Ичкерии», является ложной целью, и что она, якобы, была навязана мусульманам господствующим общественно-политическим дискурсом «мирового сообщества», в котором «национальность» занимает определяющее место. Но мусульмане должны отказаться от национализма и полностью перейти на религиозные позиции – чистого ислама.

Д. Умаров отказался от своего звания «президент» и провозгласил исламское государство «Кавказский эмират» («Имарат Кавказ»), состоящий из шести административных образований – вилайатов: Дагестан, Нохчийчо (Чечня), Гал-

гайче (Ингушетия), Иристон (Северная Осетия)¹, Ногайская степь (Ставропольский край) и «объединенный вилайат» Кабарды, Балкарии и Карачая. Реализация нового «исламского проекта» должна осуществляться путем «джихада против неверных».

Итак, эволюция идеологических установок радикальных исламистских группировок в конце концов достигла крайних форм непримиримости. С конца 2007 г. можно говорить о начале нового, четвертого, этапа развития исламского движения в республиках российского Кавказа. Его особенности и эволюция еще не ясны в полной мере. Вместе с тем ретроспективный анализ исламских течений на Северном Кавказе позволяет высказать некоторые общие положения.

На наш взгляд, во всем многообразии происходящего сегодня на Северном Кавказе можно выделить *два основных типа исламского активизма и, соответственно, два принципиально отличных общественно-политических проекта, касающихся места и роли ислама в обществе.* Соответственно существуют и два главных социальных типа исламских функционеров.

Первый тип – это традиционное исламское «духовенство», т.е. служители, удовлетворяющие религиозные потребности людей путем осуществления требуемых в тех или иных жизненных обстоятельствах ритуальных действий. Этот тип религиозной деятельности не только устоял в условиях атеистического коммунистического режима, но даже добился для себя довольно заметной социальной ниши. В эту категорию входят официальные служители мечетей (муллы, чиновники ДУМ), а также «чтецы» и другие полуофициальные исполнители ритуальных услуг. К этому типу следует отнести также и известные суфийские братства. В них также давно сложились функции «производителей» и «потребителей» религиозных «услуг». Данный тип религиозной активности всегда рассматривает статус и функции ислама и исламских организаций в обществе как отдельного религиозного института. Предполагается, что в обществе должны существовать профессиональные деятели, знатоки исламской теологии и ритуальной практики, выполняющие важные духовные функции. Они составляют костяк своего рода «церковных» органов, т.е. отдельные квазигосударственные учреждения как неотъемлемую часть системы управления обществом. Остальное население, не принадлежащее к этому словословию, но отправляющее религиозные культы, следует за своими духовными пастырями. Таким образом, в системе координат этого типа религиозной жизни общество подразделяется на две категории: (1) тех, кто специально занимается религиозной практикой – специалистов, ученых-знатоков, профессиональных практиков, обслуживающих религиозные запросы людей, и (2) тех,

¹ Позднее, в мае 2009 г., было объявлено, что «вилаят Иристон (Осетия) упразднен, и включен в состав вилайата Галгайче (Ингушетия)». Как видим, «национальная идея» дала о себе знать в их «правоведии». Подтверждением этому служит и то, что вилайаты, как было ими заявлено, возглавляются «валиями» (начальниками), назначенными из числа «амиров» (главарей) местных этнических боевых объединений – джамаатов.

кто нуждается в религиозных услугах и получает их, т.е. на «мирян», которым позволительно не уметь и не знать, что требуется исполнять в тех или иных случаях, согласно мусульманской религии.

Второй тип исламского активизма состоит в требовании тотального утверждения в «мусульманском обществе» исламского мировоззрения и исламского политико-правового и морального порядка. В этой системе координат общество не может подразделяться на такие отдельные категории, как «священнослужители» и «миряне», оно целиком должно состоять из «мусульман» – людей достаточно осведомленных в исламе и идеологически, и практически, знающих и исполняющих все религиозные требования. Различия среди мусульман, разумеется, неизбежны, они могут быть обусловлены уровнем их познаний, степенью благочестия, но только не формальным статусом: с одной стороны – «служителей Аллаха» и, с другой – рядовая «паства».

В данном социально-политическом проекте вопрос об отдельном органе управления религиозной жизнью, со специфическими функциями, не встает. Приверженцы второго типа исламского активизма сами не являются, да и не стремятся стать «служителями культа», профессиональными распорядителями обрядовых функций, управленцами духовной сферы жизни людей. Они, как правило, имеют светское образование и современную профессиональную подготовку, являются носителями современной ментальности. Ислам для них не является изолированной от других сферой жизни человека, а рассматривается как проект общего переустройства общественной жизни. Именно эти установки активистов данного типа обусловили с неизбежностью *политическую* направленность и «*просвещенческий*» характер их деятельности.

Важно отметить крайне противоречивый характер отношений общества к этим двум типам исламского активизма. Подавляющее большинство населения считает, что сфера исламского исповедания не должна выходить за известные рамки и выполнять только функции удовлетворения сугубо религиозных потребностей, выраженных в ритуальных практиках. Ислам не должен подчинять себе сферы современной гражданской и общественно-политической жизни, не должен вторгаться в другие области духовных запросов и профессиональной деятельности современного человека – в науку, культуру и сферы гражданских идеологий и т.д.

Таким образом, гражданское общество на Северном Кавказе в целом сегодня находится на стороне первого типа религиозного активизма. Содержание деятельности исламских «священников» соответствует представлениям большинства северокавказских мусульман о месте и функциях религии в обществе. Одновременно с этим подавляющее большинство граждан не желают, чтобы этот тип религиозного активизма расширял сферу своей компетенции за рамки сугубо религиозной ритуальной практики. Между тем тенденция все большего расширения сфер воздействия ислама на жизнь граждан оказывается сейчас доминирующей в деятельности ДУМ во всех республиках Северного Кавказа. Можно утверждать, что тенденция клерикализации жизни северокавказских обществ все более усиливается.

Деятели второго типа – исламисты («ваххабиты»), требующие перехода жизни людей целиком на принципы ислама, без отдельной «касты жрецов», хорошо осознают, что основная масса населения не захочет осуществления их социального проекта и понимает непопулярность своего социального проекта. Но они видят причину общественного неприятия такого проекта как раз в том облике ислама, который придали ему «клерикалы». По мнению исламистов, священнический ислам является искажением подлинной веры. Муллы и имамы мечетей, шейхи, окружившие себя покорными последователями, т.е. представители первого типа исламского активизма, являются для исламистов «эксплуаторами всего отсталого и отжившего». Для приверженцев второго типа исламского движения «традиционный ислам» представляет собой не программу праведной жизни, а «доходное ремесло, паразитирующее на страхах и жизненных невзгодах простых людей, выгодную эксплуатацию людских суеверий». Более того, он якобы санкционирует и освящает именем Аллаха коррумпированный политический режим «безбожников».

Исламские активисты нового типа предлагают в качестве модели общественного устройства другой проект. Они доказывают, что правильный, неискаженный ислам соответствует всем прогрессивным этико-правовым, научно-техническим и мировоззренческим потребностям человечества, дает адекватные ответы на вызовы современности. Будучи, как правило, представителями светского социума и проводя свою пропаганду, ориентированную на большинство населения, они используют рационалистические аргументы, требуют освобождения от привнесенных, по их мнению, в ислам «языческих обрядов» и легко допускают упрощения в сфере ритуальной практики исповедания.

Стремление сторонников «чистого ислама» освободить ислам от предрасудков и обременительных ритуальных норм встречает сочувствие в обществе. Большинство людей могло бы допустить такой ислам, но только в качестве своего личного выбора, без внешних сил, которые вводили бы его в качестве обязательного для всех. «Ваххабитов» можно было бы терпеть, можно было бы и самому «принять ваххабизм», но только в тех пределах, в которых эта практика остается исключительно частным делом и личным духовным опытом индивида.

«Ваххабитами» до сих пор на Кавказе становились, как правило, молодые, экстремистски настроенные люди, а «ваххабизм» превращался из гражданского и просветительского движения в заговорщические сети радикальных ниспровергателей режима. Если радикально настроенные лидеры второго типа превратились в руководителей вооруженных группировок, объявивших джихад существующему режиму, то наиболее рьяные деятели первого типа (муллы, шейхи и мусульманские деятели, взявшие контроль над ДУМД) приобрели обеспеченные государством возможности широкого идеологического воздействия на общество.

Конечно, говорить о единстве внутри исламских активистов первого типа можно только в отношении их непримиримости по отношению к «ваххабитам» и стремления вписаться в государственный истеблишмент. Последнее – стремление быть «при власти» – повсеместно на Северном Кавказе вызывает очаги

скрытых противостояний внутри их общего лагеря. Здесь «религиозные» противоречия часто накладываются на этнические конфликты. Например, конфликты деятелей священнического типа (кумыкских с аварскими, аварских с даргинскими и лезгинскими, кабардинских с балкарскими, черкесских с карачаевскими и т.д.) в основе своей носят карьерный, меркантильный характер.

Важно также отметить различия двух типов исламского активизма с точки зрения внутреннего организационного строительства. Если деятели первого, священнического типа были заняты строительством «квазицерковной», иерархической организации, то деятели второго – спланивались в небольшие и самостоятельные общины, не связанные между собой обязательными отношениями.

Логика развития этих двух тенденций привела к интересным метаморфозам. Религиозная утопия просвещенных «ваххабитов» превратилась на практике в агрессивную и фанатическую доктрину ниспровержения всего сложившегося порядка. В то же время «темные» священнослужители, носители средневековых форм ментальности, стали все более успешно и довольно конструктивно вписываться в современную жизнь общества. Так, в ряде селений, где «ваххабиты» стали самостоятельно учреждать исламские порядки, все закончилось практикой шариатских судов с применением диких форм наказания. Такие суды возникли и в вышеупомянутых дагестанских селах Карамахи и Чабанмахи, в Кировауле (Кизилюртовский район) и в нескольких других горных селах. В это же время носители тайных мистических знаний, враги дарвинизма, генетики и прочих «сатанинских наук» активно включились в публичную общественную и политическую жизнь, выступают в школах и вузах, в печати и ТВ, участвуют в научно-практических конференциях по актуальным темам общественной и культурной жизни общества.

Перманентные гонения на «ваххабитов», как показала практика, не приводят к исчезновению того типа исламского активизма, к которому они относятся. Оказалось, что идеологическое обоснование этого исламского проекта можно черпать и вне «ваххабизма», не выходя за рамки традиционных идеологием и ритуалистики исламского исповедания. Дело в том, что принципиальным оказывается важнейшее различие: протестантский противостоящий власти ислам отвергает священническое сословие, требует установления тотального исламского порядка в обществе. Наиболее рельефно это подтверждается новыми тенденциями исламской активности в северо-западных регионах Кавказа – в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии и Адыгее. В регионах Большой Кабарды или Балкарии вокруг мечетей оказывались два круга прихожан. Один составляют пожилые люди, которых обслуживает «эфендэ». Он ведет богослужебную деятельность, руководит пятничной молитвой, осуществляет похоронный обряд и прочее. Другой круг составляют молодые люди, среди которых тоже есть лидер – знаток ислама, образец для подражания и вдохновитель. Его в противовес традиционному «эфендэ» называют «имамом», и он не обременяет себя ритуальным обслуживанием своих приверженцев, но может выступить перед ними в мечети перед пятничной молитвой с проповедью (хутбой), т.е. речью, на актуальную общественную тему, которая не требуется, но и не запреще-

на в исламском молитвенном ритуале. В этих двух направлениях легко разглядеть то же принципиальное размежевание на ислам со «священниками», контролируемые властью и тотальный ислам, проект религиозного общества, в котором нет различения «паствы» и «пастырей».

Особенно отчетливо это проявилось в Кабардино-Балкарии. Богослужебный, бытовой ислам здесь, как и везде сейчас на Северном Кавказе, подразделяет мусульман на «служителей» и «потребителей» ритуальных услуг. Но здесь заявил о себе и развивается другой ислам, который не имеет никаких теологических или ритуальных отличий от традиционного. «Младомусульмане» Кабардино-Балкарии концентрировались в основном вокруг «Исламского центра», который начал функционировать в Нальчике с 1991 г. В 2004 г. он был переименован в «Кабардино-Балкарский институт исламских исследований». Его возглавлял Р. Нахушев. Кроме него неформальным лидером «молодых» являлся Муса Мукожев. В их группах не различались «священники» и «миряне», в их среде не было желающих занять должности служителей мечетей. Они выступали против того, чтобы исламское общество обслуживалось должностными служителями от религии. Муса Мукожев закончил свою жизнь в бою в мае 2009 г.

Начиная с 2002-2003 гг. многие молодежные группировки «младоисламистов» встают на путь радикального противостояния политическим режимам. А. Малашенко, первый обративший внимание на феномен «младомусульман» на Северном Кавказе, отмечает: «Примерно с 2003 г. на Северном Кавказе обнаружился новый, пока непонятный феномен – «молодежный ислам». Речь идет о молодых людях, которые ассоциируют себя с традиционным исламом, отрицают «ваххабизм» и во взглядах которых присутствует социальная ориентированность. Станут ли они резервом исламистов или окажутся качественно новым направлением, покажет время»¹.

По всей видимости, время уже показало, что «младомусульмане» развились и в террористические группировки, военизированные исламские «джамааты», и они также стали называть себя «ваххабитами» без всяких на то теоретических оснований. Дело в том, что они принадлежат наряду с «ваххабитами» к одному типу исламского активизма, противостоящему священническому и требующему тотального введения исламских норм жизни (альтернативный исламский проект для Северного Кавказа).

Движение молодых мусульман первоначально не демонстрировало оппозиционности властям и не проповедовало явно радикальные программы и цели. Однако сам факт их рьяного служения Богу, в сочетании с непризнанием авторитета традиционных (профессиональных) духовных пастырей, вызвал серьезное недоверие к ним со стороны властей и органов официального ислама. Когда в апреле 2004 г. проводился съезд мусульман К-БР, лидеров «молодого ислама» на него даже не пригласили, более того, специально следили, чтобы никто из них не проник в зал, где он проводился. На самом съезде председатель ДУМ Кабардино-Балкарии Анас-хаджи Пшихачев в своем докладе самокритично доло-

¹ Малашенко А. Исламская альтернатива и исламский проект. М., 2006. С. 105.

жил о своих «просчетах в работе с молодежью». Разумеется, «просчетом» признается то, что молодые мусульмане республики не признают духовного авторитета в штатных мусульманских деятелях. Этот съезд был собран в связи с серьезной озабоченностью властей ростом неуправляемой исламской активности среди молодежи. На съезде изменили Устав ДУМ КБ исключительно с целью изоляции и ослабления молодежного исламского движения. Теперь имамы всех мечетей республики будут назначаться распоряжениями главы ДУ – муфтия. Подобные решения имеют своей целью вытеснение молодых исламских активистов за пределы официальной религиозной жизни. Уже есть случаи возникающих в связи с этим конфликтов. Так, в Эльбрусском районе Кабардино-Балкарии, где проживают балкарцы и где высок уровень религиозности среди молодежи, республиканское ДУ также приняло решение назначать по своему усмотрению всех имамов мечетей. Это вызвало общественные беспорядки.

Таких фактов много и они позволяют предположить, что укрепление позиций первого (священнического) типа исламского активизма вызывает радикализацию действий приверженцев второго типа. И наоборот: неуправляемое религиозное рвение вызывает озабоченность власти и вызывает необходимость более жесткой институционализации исламского исповедания. По своему содержанию деятельность молодых мусульман противостоит status quo, но выражает это пока только «легальным» способом – особым религиозным рвением. Гонения против них, которые все более усиливаются, вызывают ответное протестное движение, но в этом протесте мы не встретим акцентов на доктринальные различия с традиционным исламом. Что касается их непризнания поставленных сверху служителей веры, то следует напомнить тем, кто этого не знает, что ислам в принципе не признает обязательного священничества как института посредничества между Богом и человеком.

В Адыгее также давно развивается молодежное движение мусульман, хотя общий уровень религиозности остается низким. Поэтому пока жесткого противостояния «молодых» мусульман с режимом мы здесь еще не наблюдаем. Пока муфтият во главе с Нурбий-хаджи Емижем не только не воюет с «молодыми» радикалами, но, поскольку общий уровень исламской религиозности крайне низок, старается привлечь и опереться на них. Муфтий Емиж поддерживает молодых в их критике обычаев «народного ислама», особенно в сфере похоронно-поминальных обрядов. Он – сторонник очищения ислама от обременительных народных обычаев. В Дагестане такую деятельность легко назвали бы «ваххабитской». Исходя из выделенных нами двух типов исламского активизма, есть основания предположить, что сценарий развития исламского движения в Адыгее будет таким же, как сначала в Дагестане и Чечне, а теперь в Ингушетии, в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии: рост «нового», «молодежного» ислама будет с неизбежностью приводить к столкновению с властью. Определенные проявления этого уже были в Адыгее. На съездах мусульман Адыгеи и Краснодарского края молодые исламские деятели – сторонники неформальных религиозных лидеров Бориса Абдулахова и Заура Дзеукожева, требовали, чтобы их глава Нурбий-хаджи Емиж не называл себя «муфтием», а лишь «руково-

дителем» организации, поскольку «уровень его исламских знаний не позволяет ему носить это звание.

Ситуация с функционированием исламского исповедания на Северном Кавказе к началу второго десятилетия XXI века упрощается, постепенно становится одинаковой по своему характеру во всех его регионах. При этом процесс реисламизации имеет двоякий характер: с одной стороны, все более укрепляются структуры «церковного» ислама со своей иерархией профессиональных служителей веры, послушных властям, а с другой – множатся группировки не признающие «чиновников от ислама», но демонстрирующих глубочайшую приверженность вере и неприятие нынешних общественных форм жизни.

Исходя из текущей ситуации и факторов, ее определяющих, можно наметить две тенденции дальнейшего развития исламских движений на Северном Кавказе:

1. *клерикализация ислама*, т.е. сближение и сотрудничество институтов власти со священническим (церковным) типом организации исламского исповедания;
2. *криминализация ислама*, т.е. радикализация отдельных, главным образом молодежных приверженцев самостоятельных, внецерковных общин верующих, выталкивание их из легального социального пространства.

Глава 7

Региональная идентичность и толерантность местного населения

Понятие «идентичность», которое первоначально возникло в рамках социальной психологии, в настоящее время является важнейшей категорией гуманитарного знания, описывающей процессы социализации, формирования и интеграции личности в общество. Данная категория активно используется в современной социально-гуманитарной науке и ее дискурсивной практике.

При этом принято различать два варианта смысловой интерпретации термина «идентичность».

Первый вариант данного понятия – идентичность, как форма отношения индивида к окружающей действительности, субъективный конструкт его сознания (самосознания), его рефлексии. Здесь идентичность понимается как акт сознания, мотивируемый и направляемый потребностью человека, как-то самоопределиться в реальном мире.

Второй вариант интерпретации идентичности – это соотнесение ее не только с миром сознания конкретной личности, но и с субстанциональными сущностями: с конкретным социумом (социальная идентичность), культурной средой (культурная идентичность), с политической системой и с ареалом на политической карте мира (геополитическая идентичность), с социально-культурной средой в целом (цивилизационная идентичность)¹. Идентичность как форма самоопределения личности или группы людей устанавливается не в вакууме, а в определенном образом организованном и интерпретированном мире. По этой причине личностные и групповые самоидентификации постоянно и неизменно подвергают фрагментации внутри более широкого поля идентичности, частью которого были или остаются субъекты новой идентификации. «В современном мире... культурные идентичности (этнические, национальные, религиозные, цивилизационные) занимают центральное место, а союзы, антагонизмы и государственная политика складываются с учетом культурной близости и культурных различий», – отмечает С. Хантингтон².

Наиболее устойчивой и значимой для большинства людей (особенно в условиях общественного кризиса) остается *этническая идентичность*. Она изучается как междисциплинарный феномен социологами, этнологами, психологами, историками, философами и политологами. Каждая научная дисциплина имеет свой угол зрения на данную проблему и специфический инструментарий изучения. Но наибольшие достижения были сделаны в отечественной и мировой нау-

¹ Кавказская идентичность в российской социально-культурной трансформации. Нальчик: Кабардино-Балкарский ун-т, 2007. С. 3–4.

² Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и изменение мирового порядка (отрывки из книги) // Pro et Contra. Т. 2, № 2. М., весна 1997. С. 142–143.

ке при междисциплинарном подходе. В человеке одновременно могут совмещаться множество идентичностей: одни из них являются временными, другие базовыми. Ко второй группе можно отнести конфессиональную, этническую, этнокультурную, национальную и цивилизационную идентичности. Культурная ценность этнической идентичности очень высока, так как позволяет самореализоваться личности больше, чем любая другая социальная группа.

В современном мире проблема сохранения этнической идентичности занимает одно из центральных мест как составная часть социальной идентичности личности. Социальная идентичность, будучи сложной, многосоставной и многоуровневой системой – процессом архетипических предрасположений, особенностей мироощущения, нормативно-ценностных ориентиров, поведенческих схем постоянно эволюционирует и корректируется под влиянием различных факторов и обстоятельств.

Исключением в этом плане не является и **кавказская социальная идентичность**. В общественном сознании народов Северного Кавказа складываются сложные конфигурации самосознания, которые имеют многоуровневую структуру и совмещают элементы этничности и гражданственности. На Северном Кавказе наблюдается переплетение общероссийских тенденций с местной национальной спецификой, которая проявляется в таких особенностях, как:

- замкнутость (закрытость) для внешних влияний;
- консерватизм, традиционализм и патриархальность социальных отношений, с которыми связаны высокая приверженность к традиционным укладам, устойчивая связь и преемственность поколений;
- регламентированность, стабильность систем ценностей, устойчивость перцептивных схем и поведенческих стереотипов¹.

Этносоциологические исследования всегда фиксировали высокую значимость традиционного компонента для самосознания народов Северного Кавказа. Это целая планета народов, культур и языков, которые развиваются и взаимодействуют на этой территории тысячелетиями. Здесь сформировалась своеобразная самобытная северокавказская культура, впитавшая в себя сотни различных этнических культурных традиций. Традиционные формы культур народов Северного Кавказа взаимодействуют друг с другом, русской культурой, не противопоставляя их, а своеобразно синтезируя.

Большинство северокавказских культур относятся к типу трудно модернизируемых, их характеризует стремление к сохранению привычного жизненного уклада. Ценности традиционной культуры народов Северного Кавказа в условиях кризиса российского общества демонстрируют их способность противостоять трансформационным процессам и адаптироваться к современным переходным условиям. В традиционных ценностях «отселектирован, передан и воспринят от

¹ Гаджимурадова З.М. Этническое самосознание дагестанцев на пороге XXI века (на материале сравнительного исследования этностереотипов старшего и молодого поколений аварцев и кумыков). Махачкала, 2002. С. 4.

человека к человеку, от поколения к поколению исторический социальный опыт, аккумулирующий в виде образов, норм, принципов представления о лучшем, авторитетном в культуре»¹. Общепринятыми критериями традиционализма являются: устойчивость традиционных социальных институтов, сила связи с прошлым, сопротивление переменам.

При существенном сходстве базовых черт традиционной общественной организации и культуры, общности религии у народов Северного Кавказа проблема разграничения «мы – они» в этническом самосознании выливалась в представление о границах этнических территорий, т.е. традиционных ареалов проживания тех или иных народов. Запутанность в вопросе исторического наследия и давление текущей политики (критика национально-государственного устройства, принятие Закона о репрессированных народах и т.п.) привели к *гипертрофированному росту значимости этнотерриториальной самоидентификации у северокавказских народов*. В то же время фактор региональной самоидентификации этносов нельзя не учитывать в современной этнической политике российского государства.

«В поликультурной среде этническая идентичность приобретает особую чувствительность, является неизменной ценностью, дающей определенную психологическую поддержку. Постулирование этнической идентичности не отрицает общегражданской и республиканской идентичности. Самоидентификация со своей этнической культурой не исключает идентичности с российским обществом, российской культурой»². На примере исследований идентичности у народов Дагестана мы приходим к выводу, что, говоря о взаимодействии общегражданской и республиканской идентичностей, нельзя однозначно определить, какому виду из них отдан приоритет в массовом сознании. Республиканская идентичность «дагестанец» развивается параллельно с гражданской идентичностью «россиянин». Внутри страны региональная и республиканская идентичности конкурируют с общегражданской, а за границей дагестанцы чаще идентифицируют себя с «россиянами». В целом региональная идентичность наиболее сложный компонент личностной и групповой идентичности человека. Ее формирование, с одной стороны, в состоянии способствовать развитию чувства патриотизма, любви к своей «малой» родине, независимо от собственного этнического и религиозного происхождения. С другой стороны, региональная идентичность куда менее устойчивый социокультурный компонент идентификационной основы человека.

¹ Клушина И.В. Этническое самосознание молодежи в условиях полиэтничного социума // Полиэтнический макрорегион: язык, культура, политика, экономика: Тезисы докладов Всероссийской научной конференции (9–10 октября 2008 г., г. Ростов-на-Дону) / Отв. ред. акад. Г.Г. Матишов. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2008. С. 131.

² Намруева Л.В. Анализ видов идентичности (российская, республиканская, этническая): по материалам опросов в Республике Калмыкия // Полиэтнический макрорегион: язык, культура, политика, экономика: Тезисы докладов Всероссийской научной конференции (9–10 октября 2008 г., г. Ростов-на-Дону) / Отв. ред. акад. Г.Г. Матишов. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2008. С. 218.

Большинство исследователей этнической идентичности согласны с тем, что в контексте межэтнических взаимодействий этническая идентичность не остается неизменной, а постоянно формируется и реформируется¹. Этническое самосознание является одним из структурообразующих понятий проблемы межэтнических отношений. Этническое самосознание представляет собой концентрированную форму существования различий между отношением к своему и чужому этносам (внутриэтнических и внешнеэтнических отношений), внутри которых психологические отношения осознаются и становятся установкой к действию в реальных межэтнических контактах. Феномен этнического самосознания возникает на стыке этнических культур, в результате их взаимодействия, как продукт рефлексии межэтнических отношений этносубъектом. Этническое самосознание функционирует в «контексте межгрупповых отношений, т.е. при обязательном наличии другой групповой позиции»².

С этнической идентичностью тесно связаны проблемы этнокультурной толерантности. Исследование проблемы формирования толерантного сознания обусловлено необходимостью дать общественный и государственный ответ на вызовы нетерпимости в условиях усиливающегося многообразия общества и роста межэтнической и межконфессиональной напряженности. В современном российском обществе неприязнь к чужим группам – ксенофобия, приобретает массовый характер и становится одной из серьезнейших проблем. Наиболее распространены в настоящее время такие формы ксенофобии: этнофобия, религиозная фобия и фобия к мигрантам. Основой нетерпимости является повышенная чувствительность к поведенческой культуре лиц другой национальности, иной веры, иного образа мыслей.

Проблема формирования толерантного сознания населения имеет большое значение в условиях нестабильных межэтнических отношений на Северном Кавказе. В традиционной культуре народов Северного Кавказа этническая толерантность является одной из важнейших составных частей, представляющая собой уникальный механизм их мирного сосуществования. Причины и источники обострения современной напряженности на Северном Кавказе находятся, как правило, в социально-экономической сфере, и объективно проявляются в малоземелье, большом разрыве уровней доходов населения, в тяжелых условиях жизни людей, особенно на территориях, где были военные действия, в миграциях и т.д. Все это способно стать конфликтогенной базой для субъективных интриг сторонников нетолерантного мышления и поведения. Дополнительно сказываются и политические факторы: последствия репрессий, депортаций целых народов, проблемы их последующей нереализованной реабилитации, восстановления гражданских прав. В то же время этническое многообразие и поликонфессиональность на Кавказе сами по себе не выступают в качестве абсолютных причин конфликтности.

¹ См.: Neumann I.B. Russia as Central Europe's Constituting Other // East European Politics and Societies. 1993. Vol. 7. № 2. – P. 349.

² Солдатова Г.У. Установочные образования в этноконтактной ситуации // Духовная культура и этническое самосознание наций. Вып. 1. М., 1990. С. 224.

На Северном Кавказе проблемы межэтнического развития и взаимодействия приобрели наиболее конфронтационный характер в период социальных трансформаций. Оценивая этнополитические процессы в регионе, Р.Г. Абдулатипов подчеркивает, что за сравнительно короткий исторический период, совпавший с радикальными российскими трансформациями, народы региона пережили немало трагических моментов. Соответственно, Северный Кавказ сконцентрировал в себе целые пласты исторически накопившихся проблем – страхов, обид и новых претензий¹.

Современная политика федерального центра не может не учитывать этнический фактор в регионе, представляющем собой уникальную поликультурную мозаику северокавказских народов. Важно, чтобы представители всех этнических групп (национальностей) имели возможность самовыражаться и сохранять этнокультурную отличительность, только это приведет к гармоничному взаимодействию различных культур, существующих в одном полиэтничном пространстве. *В государственной политике, в действиях руководителей страны важно доходить до символов идентичности каждой группы граждан. Если символы общегражданской идентичности в полиэтничном государстве оказываются слабее индивидуальных идентичностей, то происходит ослабление государства в целом.*

Исследование межэтнических отношений в северокавказских республиках позволяет говорить о существовании тенденции к интеграции горских народов региона, обусловленной главным образом схожестью социокультурных проявлений их жизнедеятельности, общностью исторических судеб, немалую роль в которых сыграли взаимоотношения с Россией.

Движение к межэтнической кооперации, пожалуй, является сегодня реальной стратегией поведения во взаимодействии между народами Северного Кавказа, «схожесть» которых определяет взаимную открытость их этнических границ. Мощным стимулом и одновременно каналом интеграционных процессов в межэтническом взаимодействии на Северном Кавказе являются общая социокультурная база и близкие социально-психологические установки проживающих здесь автохтонных этнических групп, взаимоприемлемые и одновременно взаимопересекающиеся социальные предписания, коренящиеся в эмоционально насыщенных «кодексах чести». Ценностно-ориентированное поведение членов северокавказских этнических групп имеет в своей основе общую базу и оценивается по единой ценностно-нормативной шкале².

Исследователи по-разному оценивают современное состояние межнациональных отношений в регионе. Автором был проведен социологический опрос в

¹ Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами и кавказские реалии // Северный Кавказ и Дагестан: современная этнополитическая ситуация и пути ее стабилизации. Махачкала, 2004. С. 65.

² Кобахидзе Е.И. Этносоциальные процессы на Северном Кавказе в условиях модернизирующих трансформаций // Полиэтнический макрорегион: язык, культура, политика, экономика: Тезисы докладов Всероссийской научной конференции (9–10 октября 2008 г., г. Ростов-на-Дону) / Отв. ред. акад. Г.Г. Матишов. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2008. С. 134.

субъектах Северного Кавказа, в рамках которого было опрошено 550 человек, представляющих разные социальные, этнические, конфессиональные, возрастные, профессиональные и т.д. группы¹.

Исследование показало, что 54% из общего числа опрошенных оценивают межнациональные отношения в регионе как недостаточно стабильные. Как стабильные межнациональные отношения в республиках, краях и областях региона определили 16% опрошенных дагестанцев, в Чеченской республике с этим согласны 12% респондентов, в Ингушетии и Карачаево-Черкесии – по 10%, в Ставропольском крае – 4%, а в Ростовской области таких не оказалось – 0%.

Процентное соотношение ответов на вопрос «Каково, на Ваш взгляд, состояние межнациональных отношений в республиках, краях и областях ЮФО?» показало, что лишь 11% опрошенных респондентов считает их стабильными, 54% – недостаточно стабильными и 32% – напряженными. Примечательно, что наибольшее беспокойство по поводу напряженной ситуации в регионе, возможности перерастания ее в конфликт на межнациональной основе выражали респонденты из стабильных в этом отношении субъектов.

Таблица 1

Состояние межнациональных отношений в субъектах ЮФО

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %				
	стабильное (без напряженности)	недостаточно стабильное	напряженное (возможны конфликты)	затрудняюсь ответить	другое
Республика Дагестан	16	54	24	4	1
Чеченская Республика	12	61	22	4	–
Республика Ингушетия	10	44	38	8	–
Карачаево-Черкесия	10	72	18	–	–
Ставропольский край	4	41	55	–	–
Ростовская область	–	42	56	2	–
Всего:	11	54	32	3	1

В повседневной жизни существует негативное отношение к тем или иным национальностям. Наибольший опыт этнической дискриминации испытывают чеченцы. Определить уровень воспринимаемой представителями отдельных национальностей дискриминации мы попытались с помощью вопроса: «Стали-кивались ли Вы с негативным отношением к людям Вашей национальности или к себе на национальной почве?». 62% респондентов из Чеченской Республики на этот вопрос ответили «да». Как видно из табл. 1, меньше всего негативных

¹ Исследование проводилось по проекту «Этноконфессиональная толерантность как один из факторов стабильности северокавказского социума» (2006–2008 гг.) в рамках Подпрограммы по Югу России «Анализ и моделирование геополитических, социальных и экономических процессов в полиэтническом макрорегионе», входящей в Программу фундаментальных исследований Президиума РАН: «Адаптация народов и культур к изменениям природной среды, социальным и техногенным трансформациям». Автор не претендует на репрезентативность выборки, приводя результаты собственного исследования.

чувств, связанных с этничностью, испытывают жители Ростовской области, тогда как в республиках (кроме Дагестана) свыше половины жителей ощущают национальную дискриминацию.

Таблица 2

Уровень национальной дискриминации в субъектах ЮФО

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %			
	да	нет	затрудняюсь ответить	другое
Чеченская Республика	62	34	4	–
Карачаево-Черкесия	60	36	3	1
Республика Ингушетия	56	42	2	–
Ставропольский край	49	43	7	1
Республика Дагестан	38	55	6	1
Ростовская область	38	60	2	–

Объективности ради следует подчеркнуть, что и сами кавказцы зачастую провоцируют негативное к себе отношение. Как правило, представители кавказских народов в принимающем их сообществе других регионов России пытаются навязать собственные ценности, при этом нарушая собственные традиции и нормы поведения по отношению к местному населению. Данный поведенческий фактор является одним из решающих в развитии явления «кавказофобии».

Говоря об уникальности субъектов Северного Кавказа для Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо обосновать понятие «северокавказский социум». *Северокавказский социум представляет собой исторически сложившееся этносоциальное сообщество народов Северного Кавказа, характеризующееся сложной структурированностью, полиэтничностью, поликонфессиональностью, этнокультурным разнообразием, повышенной социальной, экономической и этнополитической напряженностью.*

Одним из важных залогов стабильности, успешного функционирования и развития северокавказского социума является *этноконфессиональная толерантность*. Многие ученые, исследовавшие особенности межэтнического и межконфессионального взаимодействия народов Северного Кавказа, сходятся во мнении, что в северокавказских республиках существуют основы для этноконфессиональной толерантности в виде общности исторических судеб, близости культурных традиций, развитости механизмов, регулирующих межэтническую напряженность и конфликты.

Поддержанию национального мира и гражданского согласия на Северном Кавказе во многом способствует целенаправленное формирование установок толерантного сознания. Именно уровень этого сознания в обществе и определяет состояние межнациональных и межконфессиональных отношений на Северном Кавказе. Об этом свидетельствуют и результаты проведенного автором социологического исследования. На вопрос **«Как Вы считаете, влияет ли уровень толерантности на состояние межконфессиональных отношений в северокавказском регионе?»** 41% респондентов из разных субъектов ответили «влияет положительно», 42% – «оказывает некоторое воздействие»,

3% респондентов посчитали, что не оказывает никакого влияния. Табл. 3 демонстрирует процентное соотношение ответов респондентов на данный вопрос.

Таблица 3

Уровень влияния толерантности на межконфессиональные отношения

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %				
	влияет положительно	оказывает некоторое воздействие	не оказывает влияния	затрудняюсь ответить	другое
Ростовская область	58	32	–	8	2
Республика Ингушетия	56	20	6	8	–
Карачаево-Черкесия	50	46	–	4	–
Республика Дагестан	46	36	4	14	1
Чеченская Республика	36	36	3	24	1
Ставропольский край	19	64	3	13	1
Всего:	41	42	3	13	1

«Сегодня религии все более воспринимаются народами Северного Кавказа как носители общечеловеческих духовных ценностей, существенный элемент культурного наследия северокавказских народов. В современных условиях в общественном сознании этих народов утвердилось мнение о том, что религия является не только формой общественного сознания, но и носителем нравственных общечеловеческих ценностей, составной частью культурного наследия, одним из существенных факторов, формирующих национально-этническое сознание народов Северного Кавказа»¹.

На юге России представлены все крупнейшие конфессии мира: христианство, ислам, буддизм и иудаизм. Их взаимодействие и переплетение привели к тому, что духовная культура проживающих здесь народов представляет собой сложнейшее синкретическое явление. И очевидно, что без учета особенностей и своеобразия религиозных феноменов практически невозможно строить диалог культур, невозможно их сотрудничество и формирование толерантности в целом, строящееся на терпимости и уважительном отношении к другим людям независимо от этнической и религиозной принадлежности.

По материалам переписи населения, для конфессиональной ситуации в России характерна довольно жесткая привязка ислама к определенным проживающим в стране этносам. «Перепись выделила в качестве отдельных этносов 20 аборигенных народов Кавказа, исповедующих ислам (кабардинцы, черкесы, адыгейцы, шапсуги, абазыны, чеченцы, ингуши, аварцы, лакцы, даргинцы, лезгины, табасаранцы, агулы, рутульцы, цахуры, карачаевцы, балкарцы, кумыки, ногайцы, хемшилы)»².

¹ Исмаилов А.Ш., Ханбабаев К.М., Рагимов А.А. Религии в Дагестане: история и современное состояние. Махачкала, 2007. С. 231–232.

² Религия в самосознании народа (религиозный фактор в идентификационных процессах) / Отв. ред. М.П. Мчедлов. М.: Институт социологии РАН, 2008. С. 94.

В пределах субъектов региона отмечается разный уровень религиозности населения. В проведенном нами социологическом исследовании из опрошенных 550 респондентов 91% отнесли себя к представителям одной из предложенных конфессий, 7% назвали себя атеистами, 2% затруднились с выбором своей религиозной принадлежности. Более половины опрошенных граждан (62%) исповедуют ислам, 29% – православие, 8% – буддизм и 1% – иудаизм.

Самый высокий уровень религиозности оказался в Чеченской Республике. 92% опрошенных чеченцев на вопрос: «Какое место занимает религия в Вашей жизни?» ответили «весьма значительное», на втором месте Республика Ингушетия – 62%, далее Карачаево-Черкесия – 56%, Республика Дагестан – 36%, Ставропольский край – 25%, Ростовская область – 4%. Табл. 4 демонстрирует процентное соотношение ответов респондентов на данный вопрос.

Таблица 4

Уровень религиозности в субъектах ЮФО

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %				
	весьма значительное	умеренное	незначительное	никакого	другое
Чеченская Республика	92	6	2	–	–
Республика Ингушетия	62	34	4	–	–
Карачаево-Черкесия	56	32	12	–	–
Республика Дагестан	36	41	16	6	1
Ставропольский край	25	47	18	9	1
Ростовская область	4	62	28	6	–

Результаты исследования показали, что именно молодое поколение опрошенных наиболее подвержено влиянию религиозного мировоззрения, это наглядно демонстрирует приведенная ниже таблица, демонстрирующая данные с учетом возраста респондентов.

Таблица 5

Уровень религиозности населения по возрастным категориям, %

Варианты ответов	Возраст		
	до 30 лет	от 30 до 50 лет	старше 50 лет
Весьма значительное	50	42	25
Умеренное	31	41	45
Незначительное	12	14	22
Никакое	6	3	7
Другое	1	–	1

На вопрос: «Способствует ли рост религиозности населения гармонизации межнациональных отношений и формированию толерантности в обществе?» 53% респондентов Чеченской Республики ответили положительно, а 52% респондентов Ростовской области, напротив, считают, что не только не способствуют, но в некоторых случаях даже мешает.

Таблица 6

Влияние уровня религиозности на межнациональные отношения

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %				
	28. способствуют	29. не оказывают никакого влияния	30. в некоторых случаях мешает	31. затрудняюсь ответить	32. другое
Чеченская Республика	53	7	16	24	–
Карачаево-Черкесия	52	16	26	–	6
Республика Ингушетия	48	26	8	18	–
Республика Дагестан	34	16	32	15	3
Ставропольский край	30	11	41	14	4
Ростовская область	24	10	52	8	6

Одним из показателей уровня этнической толерантности в обществе является отношение граждан к межнациональным бракам. Межнациональные браки позволяют обеспечить наиболее тесное взаимодействие между представителями разных народностей, наций, формируют терпимость и уважение к национальным обычаям и обрядам, гармонизируют отношения между супругами, родителями и детьми.

Социологический опрос подтвердил, что в северокавказском обществе сложилось толерантное отношение к межнациональным бракам. На вопрос: «Способствуют ли, по Вашему мнению, повышению уровня толерантности в обществе межнациональные браки» 59% опрошенных ответили «способствуют», 27% – «не оказывают никакого влияния», 13% затруднились с ответом, 1% респондентов выбрал ответ – «другое».

Табл. 7 демонстрирует отношение респондентов субъектов ЮФО (в % от числа опрошенных) к межнациональным бракам, что позволяет судить об уровне толерантности в таких семьях.

Таблица 7

Влияние межнациональных браков на уровень толерантности в обществе

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %			
	11. способствуют	12. не оказывают никакого влияния	13. затрудняюсь ответить	14. другое
Республика Дагестан	70	18	12	1
Ростовская область	70	16	10	4
Карачаево-Черкесия	64	36	–	–
Ставропольский край	55	31	11	3
Республика Ингушетия	36	52	12	–
Чеченская Республика	28	46	26	–

На вопрос: «Считаете ли Вы необходимым выбор супруги(супруга) по национальному признаку?» – 53% опрошенных ответили «нет», 40% – «да», 5% за-

труднились с ответом, а 2% дали собственные ответы. Вот наиболее характерные из них: «национальность не имеет значения, главное взаимопонимание»; «главное, чтобы были одной веры»; «каждый выбирает сам»; «желательно, но необходимым не является» и т.д. Как видно из табл. 8, абсолютное большинство опрошенных чеченцев при выборе супруги(га) особое внимание обращают на национальность, менее всего национальная принадлежность в решении означенного вопроса волнует жителей Ростовской области.

Таблица 8

Фактор национальности при выборе супруга

Субъекты ЮФО	Варианты ответов, %			
	33. да	34. нет	35. затрудняюсь ответить	36. другое
Республика Дагестан	26	65	5	4
Ростовская область	14	78	8	—
Карачаево-Черкесия	46	44	8	—
Ставропольский край	33	59	8	—
Республика Ингушетия	64	32	4	—
Чеченская Республика	90	8	2	—

В процессе взаимодействия представителей разных этносов на микро- и макроуровнях формируется культура межэтнического общения. Особо важными для объяснения определенных стереотипов поведения и характера межэтнических отношений в регионе представляются процессы, происходящие на микроуровне – в семье. Именно там закладывается тот фундамент, на который, порой сами того не подозревая, люди опираются в процессе своего жизненного пути. Иными словами, чтобы прогнозировать события, а тем более пытаться их изменить в лучшую сторону, необходимо владеть информацией о микроклимате в конкретном регионе.

Не требует доказательств тот факт, что полиэтническое и многоконфессиональное общество должно строиться на принципах интеграции, чтобы каждый человек, принадлежащий к той или иной национальности, не испытывал неприязни, ненависти к людям другой национальности и ущемления своего национального достоинства. Не последнюю роль в процессе этнической интеграции играют межэтнические семьи. В национально-смешанных семьях воспитываются некоторые черты интернационализма, внутрисемейная атмосфера в подобных семьях больше способствует выработке толерантности и чувства гражданственности в самосознании детей из межэтнических семей, что, несомненно, отражается на состоянии межэтнических отношений и способствует формированию здорового гражданского общества.

Идентичность и толерантность как факторы обеспечения стабилизации современного социума проявляются в различных сферах общественного сознания: научном и быденном, политическом и нравственном, индивидуальном и коллективном. Их формирование необходимо во всех группах населения: социальных, демографических, этнических, профессиональных и др.

Социологический анализ основных особенностей межэтнического и межконфессионального взаимодействия народов, проведенный в Северо-Кавказском регионе, выявил следующую специфику:

- Уровень толерантности к представителям других этнических и религиозных групп в полиэтничных субъектах Северного Кавказа выше, чем в моноэтнических; при этом отмечено негативное проявление этнофобии к представителям северокавказских республик за пределами региона их проживания.
- Отмечается высокий уровень толерантных отношений в северокавказских субъектах Российской Федерации (по региону в целом), но он носит неоднородный характер внутри региона. Наиболее благополучный уровень этноконфессиональной толерантности отмечается в таких республиках, как Карачаево-Черкесия и Дагестан; на втором месте – Ставропольский край и Ростовская область; замыкают ряд Республика Ингушетия и Чеченская Республика.
- Исследование подтвердило, что исторический опыт совместного проживания людей в полиэтничных субъектах региона дает положительные результаты для современного состояния этноконфессиональных отношений.
- Высокая значимость этнической и конфессиональной идентификации для северокавказских народов обусловлена низкими показателями социально-экономического положения данных субъектов Российской Федерации. Этничность и религия превращаются в важнейшие средства адаптации народов Северного Кавказа к социальной нестабильности в обществе.

При высокой значимости собственной этнической идентичности у большинства опрошенных респондентов в северокавказских субъектах отмечается тенденция этнической дискриминации представителей Северного Кавказа за пределами республик их проживания. Следовательно, при позитивных автостереотипах имеет место негативное восприятие и, соответственно, поведение в отношении к членам других этнических групп. В поликультурной среде этническая идентичность приобретает особую чувствительность и к самооценке, и к оценке себя другими. В национальных республиках Северного Кавказа уровень этнической толерантности выше, чем в субъектах региона с преобладающим русским населением, межэтнические отношения в которых характеризуются ксенофобскими настроениями по отношению к выходцам из северокавказских республик.

Таким образом, анализ свидетельствует о наличии как интеграционных, так и дезинтеграционных тенденций внутри северокавказского общества. Приоритетный выбор интеграционной поведенческой стратегии, практикуемой всеми этническими группами северокавказских субъектов РФ в повседневном межэтническом общении, свидетельствует о сформированной этнической толерантности северокавказских этносов и создает широкие перспективы для отношений сотрудничества на межэтническом уровне. Между тем процессы дезинтеграции, сопряженные с неблагоприятным состоянием экономической сферы северокав-

казских республик, усиливают социально-политическую нестабильность в регионе, чреватую ростом социальной и этнической напряженности¹.

Формирование этноконфессиональной толерантности на Северном Кавказе, от стабильности которого в прямой зависимости находится безопасность всей Российской Федерации, должно осуществляться на научной основе, с учетом специфических особенностей. Залогом стабильности в регионе выступают последовательное проведение толерантной государственной национальной политики, учет интересов разных этнических и религиозных групп, планирование социально-культурных мероприятий, способствующих достижению согласия и гармонизации в этноконфессиональных отношениях, обеспечению мира и безопасности на Северном Кавказе.

Региональный центр этнополитических исследований Дагестанского научно-го центра РАН для внедрения в социальную практику норм толерантного поведения, преодоления различных проявлений этнической, социальной и конфессиональной нетерпимости на Северном Кавказе вносит следующие **рекомендации**:

- ✓ органам государственной власти Российской Федерации, субъектов Северного Кавказа, общественным и религиозным организациям совместными усилиями разработать действенные меры и механизмы внедрения норм толерантного поведения в практику, противодействия экстремизму и снижения социальной напряженности в обществе;
- ✓ повысить эффективность государственной политики, направленной на утверждение общегражданской идентичности и воспитание культуры межнационального общения с учетом установок толерантности и патриотизма, на предотвращение и пресечение любых действий, направленных на пропаганду и разжигание этнической, религиозной, социальной нетерпимости и розни;
- ✓ скоординировать взаимодействие органов государственной власти, религиозных объединений и средств массовой информации в вопросах нравственного воспитания молодежи, формирования этноконфессиональной толерантности, раскрытия антиобщественной природы экстремизма в различных его проявлениях;
- ✓ уделять особое внимание вопросам повышения уровня подготовки педагогических кадров, поощрять использование лучших традиций народной педагогики для воспитания толерантной личности, способной уважать мировоззрение, религию, индивидуальность другого человека;
- ✓ разработать и внедрить в систему образования программы и учебные материалы, воспитывающие подрастающее поколение в духе миролюбия, веротерпимости и толерантности, формирующие нормы социального поведения, характерные для гражданского общества;
- ✓ разработать систему учебных программ для всех ступеней и форм образования по сравнительному изучению истории мировых религий и культуры северокавказских народов;

¹ Кохабидзе Е.И. Этносоциальные процессы на Северном Кавказе в условиях модернизирующих трансформаций // Полиэтнический макрорегион: язык, культура, политика, экономика: Тезисы докладов Всероссийской научной конференции (9–10 октября 2008 г., г. Ростов-на-Дону) / Отв. ред. акад. Г.Г. Матишов. Ростов-на-Дону, 2008. С. 135.

- ✓ разработать и реализовать систему мер по совершенствованию учебного процесса в религиозных учебных заведениях и обеспечению соответствия учебных программ государственным образовательным стандартам, исключая возможность привлечения к образовательному процессу экстремистски настроенных людей;
- ✓ религиозным организациям шире пропагандировать миротворческий и созидательный потенциал основных мировых конфессий, последовательно раскрывая их истинные ценности по нравственному воспитанию верующих, пропаганде идей мира и веротерпимости;
- ✓ разработать и реализовать комплекс мероприятий по повышению социальной роли семьи в воспитании у подрастающего поколения норм толерантности и в снижении межэтнической и межконфессиональной напряженности в обществе;
- ✓ возродить наследие народной дипломатии, обычаев и традиций добрососедства и взаимопонимания северокавказских народов, уделять особое внимание воспитанию подрастающего поколения в духе национальной и религиозной терпимости, неприятия идеологии религиозно-политического экстремизма и терроризма;
- ✓ в целях противодействия попыткам радикальных иностранных центров использовать этническое многообразие народов Северного Кавказа для вмешательства во внутренние дела Российской Федерации;
- ✓ разработать комплекс мероприятий по пропаганде культуры мира, профилактике этнических, религиозных и политических конфликтов, повышению действенности межэтнического и межконфессионального диалога;
- ✓ усилить конструктивную роль средств массовой информации в вопросах содействия свободному и открытому диалогу, распространения ценностей толерантности, соблюдения равноправия, конституционных прав человека, разъяснения опасности проявления безразличия по отношению к набирающим силу группам и идеологиям, проповедующим нетерпимость, формирования этнических и религиозных стереотипов;
- ✓ укреплять межкультурные взаимосвязи и дружбу между народами Северного Кавказа, способствовать созданию единого северокавказского духовного пространства, основанного на традициях добрососедства и сотрудничества независимо от национальной, религиозной и региональной принадлежности граждан Российской Федерации;
- ✓ создать необходимые условия для утверждения идеалов толерантности в полиэтническом и многоконфессиональном сообществе северокавказских народов, пропагандируя терпимое отношение к национальным, культурно-языковым и религиозным различиям, развития созидательного диалога между народами, этническими и религиозными группами;
- ✓ регулярно проводить научные исследования по проблемам межнациональных и межконфессиональных отношений, включая упреждающий анализ возможных конфликтных ситуаций, причин многих конфликтов с целью их предупреждения.

Раздел 2

ВАЖНЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРИОД 2000–2010 гг. И ВНУТРИРЕСПУБЛИКАНСКАЯ СПЕЦИФИКА

Глава 8

Республика Адыгея

Этнический состав. Демографические и миграционные процессы

Адыгея отличается от других северокавказских республик более высоким уровнем социально-политической стабильности. В постсоветские годы здесь не было случаев массового насилия по этническим признакам и террористических актов.

По данным переписи 2010 г., общая численность населения составляла 439,9 тыс. человек. В городах проживают 54% жителей, в сельской местности – 46%. За период между переписями 2002–2010 гг. количество жителей уменьшилось на 7 тыс. чел. Титульное население – адыгейцы, составляют 24,2% населения. Русские преобладают – 63,2%. На этнической карте также заметны армяне – 3,7% и курды – 1,1% (см. табл. 1).

По состоянию на середину 2009 г. на территории Красногвардейского района Республики Адыгея проживало 3691 лиц курдской национальности, что составляет 11,2% от общего количества жителей района. Из них: граждан РФ – 3246; иностранных граждан, проживающих без гражданства по видам на жительство и разрешениям на временное проживание – 20; лица без гражданства, проживающие без регистрации – 275, из которых 59 – несовершеннолетние. Несовершеннолетние, статус которых не определен из-за отсутствия принадлежности к гражданству какого-либо государства одного из родителей, – 150. В школах сельских поселений, где компактно проживают курды, число детей курдской национальности составляло 57,8%. В Бжедугхабльской и Преображенской школах – 88 и 87,4% соответственно. Численность курдов в республике возрастает за счет высокой рождаемости.

Еще одной этнической общиной, численность которой неуклонно возрастает, является армянская. По состоянию на весну-лето 2009 г. их численность в республике, по некоторым оценкам, достигла 20–25 тысяч человек¹. Определенное количество армян традиционно в течение уже нескольких столетий проживает на территории современной Адыгеи. Однако их численность растет, в основном, за счет мигрантов. В 2006 г. на учет по месту пребывания было по-

¹ Зафиксирован случай, когда армянский этнический активист называл цифру в 30 тысяч человек, однако она вряд ли соответствует действительности.

ставлено 1310 граждан Армении, в 2007 – 1899, в 2008 – 2047. За шесть месяцев 2009 г. на учет по месту пребывания поставлены 1062 гражданина Армении. Большинство граждан Армении, прибывающих в Адыгею, стремятся получить российское гражданство. Чаще всего армяне выбирают своим местом жительства г. Майкоп и Майкопский район. На территории Майкопского района, согласно официальной статистике, их проживает 5,5 тысяч человек (10,5% населения района). Крупные армянские общины в Адыгее сформировались в хуторах Северо-Восточные Сады, Грозный, Причетовский, Шаумян, Шевченко, Октябрьский, 17 лет Октября и в поселке Цветочный. Во многих населенных пунктах армяне играют заметную роль в муниципалитетах, малом и среднем бизнесе. Так, например, из 13 депутатов муниципального образования «Кировское сельское поселение» 9 были представителями армянской национальности (2008 – 2009 гг.).

Таблица 1

**Этнический состав населения Республики Адыгея по данным переписей
2002 и 2010 гг.**

	Численность лиц, указавших соответствующую национальность (тыс. чел.)		Удельный вес данной национальности во всем населении, %	
	2002 г.	2010 г.	2002 г.	2010 г.
Все население	447,1	439,9	100	
в том числе:				
Русские	288,2	270,7	64,5	63,6
Адыгейцы	108,1	107	24,2	25,2
Армяне	15,3	15,6	3,4	3,7
Украинцы	9,1	5,9	2,0	1,4
Курды	3,6	4,5	0,8	1,1
Татары	2,9	2,6	0,6	0,6
Черкесы	0,64	2,65	0,1	0,6
Цыгане	1,8	2,4	0,4	0,5

Источники: www.gks.ru (за соответствующие годы).

Естественный прирост населения не фиксируется в республике с 1992 г. После 1999 г. естественная убыль населения стабильно составляет около 2 тысяч человек в год. При этом 63% от всех умерших составляют русские, 20% – адыгейцы. За первое полугодие 2009 г. число умерших превысило число родившихся в 1,3 раза (в 2008 г. – 1,4). Стабильный естественный прирост наблюдается только в двух этнических группах – у армян и курдов (в 2008 г. рождаемость превысила смертность у армян в 1,5 раза, у курдов – в 8 раз). Миграционный прирост компенсирует численные потери населения только частично. В итоге между переписями 2001 и 2010 года население республики уменьшилось на 7 тыс. человек.

Адыгея имеет положительное сальдо в миграционном обмене с регионами России, СНГ и странами дальнего зарубежья. Наибольшую часть въезжающих в Адыгею, или 83,7%, традиционно составляют граждане республик, ранее входивших в состав СССР, прежде всего из Украины, Армении, Узбекистана, Азербайджана и Таджикистана. Кроме того, приезжают иностранцы, особенно из Турции. Так, в январе-июне 2009 г. из 911 иностранных граждан, прибывших в Адыгею, на учет по месту пребывания было поставлено 405 граждан Турции, что составляет 44,5% от общего числа иностранных мигрантов. С целью осуществления трудовой деятельности въехали 971 чел., 103 – в целях обучения, 179 человек – в целях временного проживания¹.

Квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ на 2009 г. составляла 1965 человек, что больше аналогичной квоты 2008 г. в 7,3 раза. При этом 1650 человек, или 83% квоты, зарезервировано за адыгейской зарубежной диаспорой. Квота на приезд иностранных рабочих составляла 312 чел. в год (2009 г.).

Главными экспортерами иностранной рабочей силы в республику остаются государства СНГ: Узбекистан, Таджикистан, Армения, Азербайджан, Украина.

На фоне уменьшения количества русских (почти на 18 тыс. чел.), и отчасти адыгейцев (на 1 тыс.), формируются предпосылки для образования моноэтнических населенных пунктов за счет мигрантов и для постепенного изменения этнической картины республики. Эти изменения отчасти уже отразила перепись населения, проведенная в 2010 г. (см. табл. 1). Зафиксировано снижение доли русских и украинцев в этническом составе населения республики при одновременном росте доли адыгейцев, армян, и особенно – курдов, а также всех тех этносов, кто записался как «черкесы».

Проблема этнонима у титульного народа: адыги или черкесы?

К концу рассматриваемого десятилетия, в период подготовки к переписи 2010 г., у части адыгейского населения возникла проблема внешнего этнонима (названия). Дело в том, что внешнее название автохтонного населения – «адыгейцы» – появилось только в годы Советской власти. На родном (материнском) языке эти люди называют себя «адыгэ», или по-русски «адыги». Помимо адыгейцев, «адыгами» себя называют (на родном языке) также кабардинцы, черкесы и шапсуги. При этом у них очень схожая, почти идентичная культура и близкие языки. Из этого, по мнению ряда специалистов-этнологов, но особенно – активистов национальных движений, вытекает, что все «адыгэ» представляют собой единый народ, и использовать для его обозначения несколько названий нелепо². В дореволюционной России и за ее пределами «адыгэ» были известны под наименованием «черкесы». Восстановление единого для всех названия «черкесы» устранил, как считают этнические активисты, «несуразное разделе-

¹ Данные Отдела федеральной миграционной службы РФ по Республике Адыгея (за январь–июнь 2009 г.). Майкоп, 2010.

² Например, на сайте информационного агентства «Кавказский узел» висит баннер: «Адыги – единый народ...».

ние» черкесов на адыгейцев, кабардинцев и шапсугов, произведенное при Советской власти, и тем самым восстановит историческую справедливость.

Активность адыгейских, кабардинских и черкесских этнических организаций заметно повысилась в преддверии 2010 г. Они энергично внедряли в массовое сознание идею о том, что в ходе переписной кампании адыгейцам, кабардинцам, черкесам и шапсугам необходимо указать единую для всех национальность – «черкес». Пропаганда этой идеи нашла безусловное сочувствие в этнической среде, хотя убедила далеко не всех. Анализ документов этнических организаций, публикаций в СМИ и Интернете показывает, что в основе борьбы за объединяющий этноним «черкес» лежат две близкие мотивации. Первая из них апеллирует к необходимости восстановить историческую справедливость в форме «возвращения» адыгейцам, кабардинцам, черкесам и шапсугам единого наименования их национальности. Вторая – к необходимости мобилизовать всех «адыгэ» для того, чтобы обосновать коллективное требование по созданию укрупненного «черкесского» субъекта в составе РФ. Предлагается, что Республика Черкесия объединила бы территорию современной Адыгеи и части территорий Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, а, возможно, и Ставропольского, и Краснодарского краев. Заявлена даже алармистская позиция, согласно которой адыги, как самостоятельный народ, могут сохраниться лишь при наличии у них «собственной государственности».

Существуют также иные мотивы. Например, нередко высказывается точка зрения, согласно которой наименование «черкес» будет способствовать единству российских черкесов с зарубежной черкесской диаспорой, образовавшейся в результате Кавказской войны XIX в. Представителей тех адыгов идентифицируют за рубежом как черкесов.

Идеи создания независимой Черкесии

Мотив «собирания» всех адыгов под общим названием «черкесов», с целью подкрепления требований по образованию укрупненной Черкесии прослеживается очень отчетливо. В этом можно было легко убедиться, заглянув на любой адыгский интернет-ресурс в 2009–2010 гг. Так, например, пользователь популярного сайта пишет: «Если все адыги запишутся черкесами, то, возможно, и в скором времени встанет вопрос о трансформации сегодняшних республик в одну – Черкесскую...»; «Если мы хотим воссоздать Черкесию, то естественно нужно писать Черкес», – это еще одно из типичных суждений¹. В этнической публицистике также используются высказывания, звучащие как лозунги: «Один народ – одна земля»; «Один народ – одно имя» и т.п. Их авторы не скрывают своих желаний видеть гипотетическую Черкесию не просто в виде самостоятельной республики, но в качестве суверенного, независимого от России государства. Во многих странах мира черкесы устраивают митинги, шествия и пикеты, на которых выдвигают лозунги предоставления Черкесии государственной независимости.

¹ Режим доступа: <http://www.abaza-agigskaya.ru/adige1/avax535622.html>.

В России требование об образовании Черкесии **в составе РФ** было впервые открыто выдвинуто в ноябре 2008 г. по инициативе молодежи, поддержанной представителями национальной интеллигенции и общественных организаций на публичных форумах в КЧР, КБР и Адыгее. Затем эта идея нашла развитие затем на прошедшем в январе 2009 г. в городе Черкесске форуме черкесской молодежи, где были гости из КБР и Адыгеи. «Молодежь – кабардинцы, черкесы, абазины, адыгейцы, – сказал гость из Адыгеи, – четко заявила: мы один народ и должны жить в единой республике <...>. Это соответствует праву нации на самоопределение и федеральной политике по укрупнению регионов». Как он отметил, спонсором форума выступила редакция «Nart-TV», адыгского спутникового телевидения, организованного в Иорданском королевстве¹.

В реальности образовать укрупненную Черкессию вряд ли возможно. На тех землях, которые адыгские этнические активисты называют черкесскими, сегодня проживают самые разные народы, численность которых довольно велика, и многие из которых также считают эти земли своими. Это трудно сделать чисто технически. Действующее законодательство не предполагает процедуры «отрезания кусков» территорий сразу от нескольких субъектов РФ и образования из них нового крупного субъекта Федерации. К тому же любая перекройка границ может вызвать серьезные межэтнические конфликты. Напомним, что изменение муниципальных границ в пределах КБР вызвало острейшие межнациональные противоречия.

Идея Большой Черкесии и движение за единое наименование национальности («черкес») частично отражают характерные для Северного Кавказа феномены этнотерриториальных претензий. Как показала практика, порождаемые такими претензиями конфликты наиболее сложны для урегулирования. Кроме того, идея Черкесии исходит из националистического постулата, согласно которому за территорией как бы закрепляется определенная приоритетная этничность.

На протяжении всего постсоветского периода адыгские этноисторики последовательно обосновывали существование некоего исторического государства под названием Черкесия. Так, один из этноисториков писал: «Страна адыгов – Черкесия – являлась субъектом международно-правовых отношений задолго до появления на политической карте мира подавляющего большинства государств – членов ООН» и, согласно тексту этого историка, вообще задолго до появления кодифицированного международного права². На самом деле, страна Черкесия представляла собой совокупность адыгских племен, не имевших централизованного управления, общего налогообложения, постоянно действующей армии и других, необходимых для государства атрибутов.

Идея объединить всех «адыгэ» общим внешним названием начала обсуждаться этническими активистами примерно с перестроечных времен. Несколько позднее, в 1991 г., состоялся собранный ими Форум под девизом «Мы – адыги – черкесы». На нем говорилось о том, что адыги сохраняли свое единство в течение

¹ Информационное агентство «Кавказский узел», 6.01.2009.

² Адыгэ Макъ («Голос адыга»), 14.06.2010.

многих веков и были известны в мировой истории под этнонимом «черкес»¹. А Кавказская война XIX века и насильственная депортация с исторической родины нанесли народу непоправимый ущерб, поставили его на грань полного исчезновения, «адыгская нация оказалась рассеянной <...>. Территориальная чересполосица вызвала к жизни такие негативные процессы, как разрыв экономических связей, разрушение культурного, языкового и психологического единства народа»². Процессы «дезинтеграции адыгов» продолжились в советское время: «Командно-административная система по своему усмотрению паспортизировала адыгов, присвоив им различные наименования: адыгейцы, кабардинцы, черкесы, шапсуги. Практически народ был лишен права как на самоназвание, так и на иноназвание»³. На этом Форуме, в котором приняли участие этнические активисты из числа ученых и представители общественных организаций Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгеи и Краснодарского края, собравшиеся пришли к выводу, что «этнической общности с самоназванием «адыгэ» должен быть возвращен исторически сложившийся этноним «черкес»⁴.

Форум 1991 г. принял обращение к органам государственной власти. В нем говорилось:

I. В целях преодоления существующего разобщения адыгского (черкесского) народа в государственных актах, анкетах, удостоверениях личности, свидетельствах о рождении, паспортах и других документах восстановить единое для всех адыгов (черкесов) официальное название:

- 1) на адыгском языке – «адыгэ»;
- 2) на русском языке – «черкес» («черкешенка»).

II. Государственным органам Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгеи принять специальные решения по указанному вопросу и считать их обязательными для всех адыгов, включая проживающих за пределами названных республик.

III. Признать существование двух литературных вариантов единого черкесского языка (адыгабзэ):

- 1) верхнечеркесского (кабардинского);
- 2) нижнечеркесского (кяхского).

IV. Государственным органам Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгеи принять решение об устранении русскоязычных суффиксов «ов», «ев», «ин» в адыгских (черкесских) фамилиях, разночтений в фиксации фамилий с учетом норм их произношения на русском языке. Создать специальную комиссию для изучения проблем унификации всех фамилий с последующей их фиксацией согласно нормам произношения на родном языке или максимально приближенным к ним.

¹ Джэргэджэжъ («Эхо»). № 13. 11.07.1991.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

В. В государственных органах Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгеи создать координационный Совет для решения указанных вопросов¹.

Лоббирование идеи единства народа и его внешнего этнонима, то нарастая, то затихая, продолжалось на протяжении всех постсоветских лет. В конце марта 1992 г. обращение Форума «Мы – адыги – черкесы» было продублировано постановлением «Первого Всеадыгского съезда», состоявшегося в Нальчике. На нем же был образован Всеадыгский координационный совет, на который была возложена обязанность контроля над исполнением «постановления» о введении единой черкесской нации.

К концу рассматриваемого нами десятилетия – 8 января 2010 г. – начал работу «единый черкесский информационный интернет-ресурс», посвященный Всероссийской переписи населения 2010 г. (perepis2010.org). Как сообщалось, проект был запущен совместными усилиями ряда черкесских WEB-сайтов и общественных организаций. Главная цель этого проекта – информационное обеспечение акции «Один народ – одно название». На главной странице этого интернет-ресурса размещен баннер с надписью «Адыги на земле моей живут. Их издревле черкесами зовут. Черкес! Что ты напишешь в графе «национальность»?»

В этих же целях с 2009 г. велась активная пропаганда трех этнических проектов: «Одна нация – одно будущее», «Всемирные летние черкесские Олимпийские игры» (запланированы в КБР на 2012 г.) и «Зеленая траурная лента». Проект «Одна нация – одно будущее» был направлен на то, чтобы адыгейцы, черкесы и кабардинцы указали в переписных листах единую национальность – «черкес» на русском языке и «адыгэ» на родном языке. Проект черкесских Олимпийских игр также призван способствовать консолидации этих народов на этнической основе, как и проект «Зеленая траурная лента», который должен символизировать единство адыгов в их оценке Кавказской войны XIX в. как «геноцида черкесов».

Вершиной кампании по «воссозданию» единства черкесов ввиду предстоящей переписи населения стало направление запроса от президента Международной черкесской ассоциации (МЧА) – общественной организации, объединяющей адыгов из различных стран мира, в Российскую академию наук, в Москву (29 марта 2010 г.). В нем был поставлен вопрос: «Являются ли убыхи, шапсуги, адыгейцы, черкесы, кабардинцы субэтносами единого черкесского этноса»? На этот вопрос профессор С.А. Арутюнов, заведующий Отделом народов Кавказа Института этнологии и антропологии РАН, официально ответил, что «названные группы можно считать субэтносами одного – черкесского (адыгского) народа». Ответ был восторженно воспринят в среде адыгских этнических активистов. Дело дошло до того, что дату ответа проф. С.А. Арутюнова на запрос МЧА – а именно 25 мая 2010 г., предлагалось учредить как дату «возрождения черкесского народа».

¹ Джэрдэджэ. № 13. 11.07.1991.

По нашему мнению, переписные кампании предназначены не для того, чтобы создавать или упразднять народы. Во время переписи учитываются ответы граждан. А попытки этнических активистов использовать переписи для постановки вопросов об объединении «всех адыгских земель», создании условий для привлечения в Россию зарубежных черкесских соотечественников или для иных целей только усиливают межэтнические трения.

**Этнополитические процессы в республике в 1990-е годы:
курс на создание «этнического государства» в составе РФ**

В годы социализма Адыгея существовала на правах Адыгейской автономной области (АО) в составе Краснодарского края. На закате социализма, в годы перестройки, наряду со многими другими национальными автономиями она включилась в общероссийский процесс «парада суверенитетов». В итоге 5 октября 1990 г. Совет народных депутатов (СНД) Адыгейской АО провозгласил самостоятельную автономную республику – Адыгейскую АССР. 28 июня 1991 г. тот же состав СНД принял Декларацию о государственном суверенитете, в которой говорилось, что Адыгея является образованием, созданным «на основе осуществления адыгской нацией неотъемлемого права на самоопределение». Напомним, доля неадыгского населения на территории республики на тот момент достигала почти 80%. 3 июля 1991 г. Верховный Совет РФ «вдогонку» принял Закон о преобразовании Адыгейской автономной области в республику.

В декабре 1991 – январе 1992 гг. в два тура прошли выборы первого президента Адыгеи. Им стал председатель Верховного Совета Аслан Джаримов, который позже, в 1997 г., был переизбран на этот пост¹. 24 марта 1992 г. была провозглашена Республика Адыгея (уже без слова «социалистическая»). Конституция Адыгеи принята республиканским парламентом 10 марта 1995 г.

Становление Адыгеи как самостоятельного субъекта Федерации проходило на фоне бурной активности адыгейских этнических активистов, которые выступали с требованиями «возрождения адыгского народа», необходимости преодоления «унитаризма» и отказа от «имперской политики», преодоления зависимости от краснодарской краевой бюрократии и др. В те годы образовывались и быстро набирали силу этнические организации, выдвигающие политические требования. Так, в начале октября 1991 г. по инициативе лидеров «Адыгэ Хасэ», влиятельной адыгейской этнической организации, был созван Первый съезд адыгейского народа. Он заявил о необходимости самоопределения адыгейцев через обретение политического и экономического суверенитета в составе России. Одной из основных идей съезда было требование «этнического паритета» при формировании высшего представительного органа Адыгеи – Верховного

¹ В годы Советской власти А. Джаримов сделал типичную партийную карьеру: занимал должности агронома-семеновода, экономиста, начальника планово-экономического отдела Адыгейского областного управления сельского хозяйства, затем – заместителя и заведующего отделом сельского хозяйства Адыгейского обкома КПСС, секретаря Адыгейского обкома КПСС (курировал сельское хозяйство), заведующего отделом и сельского хозяйства и пищевой промышленности Краснодарского крайкома КПСС, секретаря Краснодарского крайкома КПСС (курировал вопросы АПК).

Совета. Согласно этому принципу, 50% мест в Верховном Совете должно было предоставляться депутатам-адыгейцам, а 50% – русским и представителям других национальностей.

Идеологической основой «возрождения адыгского народа» и образования самостоятельной республики в 90-е гг. XX в. была идея о преодолении последствий Кавказской войны XIX века. В среде этнических активистов и бюрократии была и остается до настоящего времени весьма распространенной трактовка этой войны, как геноцида адыгов. Так, например, первый президент Адыгеи Аслан Джаримов неоднократно выступал с этой идеей в публичных речах.

Образование республики сопровождалось акциями протеста части неадыгского населения. У «Белого дома» в Майкопе, в районных центрах собирались митинги казаков и других «русскоязычных» жителей. Оппозицией республиканской бюрократии стал Союз славян Адыгеи, который в начале 1990-х гг. даже ставил вопрос о целесообразности выхода районов с русским населением из состава республики и о проведении в связи с этим референдума среди жителей. Однако по мере упрочения республиканской власти страсти поутихли. Многие стали опасаться высказываться «против республики» откровенно, поскольку, как и во многих других российских регионах, критика региональных властей и их политических практик завершалась для критикующих административным преследованием, в частности негласными запретами на трудоустройство. Подобные процессы наблюдались в 1990-е гг. в большинстве других «национальных» административно-территориальных образований в составе России. Уже тогда были заметны различия в направленности политических процессов в центральных, промышленно развитых регионах страны, где выдвигались либеральные лозунги «меньше государства», и в «национальных» периферийных регионах, где политические преобразования происходили, по сути, под лозунгами «больше этнического государства».

В Адыгее, как и в большинстве других национальных республик, в конце концов инициативу перехватила прагматичная, опытная в аппаратных играх «национальная» партийно-советская номенклатура. Она смогла найти способы «договориться» с адыгейскими этническими активистами. Альянс выходцев из партноменклатуры и этнических активистов сделал неизбежным появление таких феноменов, как «*этнизация политики*» и формирование «*этнократии*» в бывших республиках и АО. Они складывались и закреплялись в российской политической жизни именно в первое десятилетие, на волне демократизации общественно-политической жизни.

Этнизация общественно-политической жизни в Адыгее нашла отражение прежде всего в кадровой политике. Контроль над ключевыми постами в республиканской власти, в научно-образовательной, культурной сферах и другими влиятельными и престижными позициями получили представители адыгейского автохтонного меньшинства. Над федеральными должностями контроль осуществлял федеральный Центр. Однако и он, стремясь найти взаимопонимание с республиканской властью и этническими элитами, часто предпочитал назначать на руководящие должности адыгейцев, нежели представителей других национальностей.

Этнизация политики выражалась также в принятии массы законов и иных законодательных актов, в том числе и в Конституции Республики Адыгея. Так, например, в ней было записано, что Республика Адыгея «является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации», которое *«образовано в результате реализации права на самоопределение адыгского народа и исторически сложившейся общности людей, проживающих на ее территории...»*. Пункт 3 статьи 7 Конституции гласил: «Республиканские органы законодательной и исполнительной власти формируются на паритетной основе». Под этим понималось то, что в органах власти должно быть примерно равное количество адыгейцев и неадыгейцев. Применение «паритета» в кадровой политике при существующем демографическом составе означало, что неадыгейцы имеют в три раза меньше шансов попасть во власть, чем адыгейцы. По сути, *было легализовано и узаконено непропорциональное этническое квотирование*, т.е. нарушены права граждан республики на равный допуск к власти.

Конституция и избирательное законодательство того времени грубо нарушали избирательные права. Статья 75, п. 1 Конституции РА гласила: «Президентом Республики Адыгея может быть избран гражданин Республики Адыгея, проживший и проработавший в ней не менее десяти лет, в том числе не менее одного года, предшествующего дню выборов, не моложе тридцати пяти лет, свободно владеющий государственными языками Республики Адыгея (*т.е. русским и адыгейским – примеч. автора*) и обладающий избирательным правом». Поскольку даже многие адыгейцы не владеют родным языком свободно, т.е. не могут на нем одинаково свободно писать, читать и говорить, этим положением республиканской Конституции права быть избранным лишались, по всей вероятности, примерно 85–90% избирателей. Эта статья Конституции нарушала основы российского законодательства также тем, что вводила ценз оседлости. Во время выборов президента Адыгеи в январе 1997 г. Центризбирком республики не зарегистрировал в качестве кандидата единственного русского претендента на высший пост В. Леднева. Основанием для отказа в регистрации стало незнание кандидатом адыгейского языка, а также его работа за пределами республики (В. Леднев возглавлял департамент в федеральном Министерстве соцзащиты). «Нарезка» избирательных округов на выборах в республиканский парламент осуществлялась таким образом, чтобы увеличить число округов в районах компактного проживания адыгейцев. Это должно было обеспечивать в парламенте этнический «паритет».

В Конституции республики и ее законах содержались и другие вопиющие нарушения федерального законодательства: вводилось собственное гражданство, был принят «Закон о репатриантах», который вторгался в компетенцию федеральных органов власти по вопросам вступления в российское гражданство, и др.

Положения республиканского законодательства, противоречащие федеральным, были отменены только после 2000 г., с приходом к власти в РФ Президента В. Путина. В республиканской Конституции было отменено или видоизменено порядка 60% ее положений. При этом политические активисты, выступавшие инициаторами и проводниками политики «этнизации», которая

фактически разрушала единство правового пространства страны, не понесли никаких репутационных либо карьерных потерь. Напротив, многие из них заняли уже в эпоху «управляемой демократии» высокие должности на республиканской и федеральной государственной службе.

Интересно напомнить тот факт, что в 2000 г. Конституционный суд РФ вынес определение о несоответствии ряда положений республиканской Конституции основному закону РФ. Однако выборы Парламента Адыгеи (4 марта 2001 г.) прошли вопреки решению Верховного суда России по республиканскому закону о выборах, обеспечивавшему преимущество «коренному населению».

Основное содержание этнополитических процессов в 2000–2010 гг.

Заданный в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века вектор развития Адыгеи как «этнического государства» в составе РФ сохранял свою силу и в первое десятилетие XXI в. «Демобилизации» этничности не произошло. Напротив, утвердилась такая модель региональной власти, которая предполагает акцентирование этничности «по умолчанию». Сущность политических процессов этого десятилетия можно определить как упрочение такой системы власти, при которой ее глубокое этническое разделение является приоритетным, а основные позиции в республиканской власти контролируются адыгейцами. При этом на внешнем, чисто формальном плане сохраняются преимущественно имитационные формы и структуры общегражданской активности: деятельность региональных отделений политических партий, например, или иных организаций.

Этнонационализм в Адыгее одержал очевидную, на наш взгляд, победу в интерпретации статуса республики, в кадровой политике, форматировании символического пространства и в насаждении этноидеологии. Он продемонстрировал также способность власти заключать союзы с этнонационалистами из других «адыгских» республик – Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии.

Русский национализм, напротив, продемонстрировал свою явную слабость, неспособность к мобилизации сколь-нибудь значимого количества славянского населения, значительная часть которого, как показывают социологические опросы, ориентирована на выезд из республики¹. В то же самое время развитие ситуации в 2000–2010 гг. показало, что в обществе практически отсутствует массовый спрос на радикальные формы национализма.

Как важнейший итог десятилетия следует оценивать, на наш взгляд, и то, что в этот период проявилось нежелание и неспособность общероссийских государственных, гражданских и иных механизмов препятствовать дрейфу Адыгеи в сторону «этнического государства», начавшемуся еще в 90-е годы XX в.

Внешней канвой общественно-политической жизни республики были события, которые в разной степени отражали сказанное выше.

¹ См.: Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах / Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. М.: ИЭА РАН, 2009.

Наиболее важные общественно-политические события и их краткая характеристика

Приведение регионального законодательства в соответствие с федеральными законами. Важным политическим событием на переломе веков явилась инициативная федеральным Центром кампания по приведению регионального законодательства в соответствие федеральному. Она не вызвала протеста со стороны регионального руководства и законодателей. Был принят республиканский Закон «О Конституционной комиссии Республики Адыгея» (5 июля 2000 г.), в соответствии с которым специальная группа людей, составленная из депутатов республиканского парламента и представителей исполнительной власти, вырабатывала предложения по внесению в Конституцию и законодательство Адыгеи изменений и исправлений. Изменения в республиканское законодательство вносились на протяжении всех «нулевых» лет. Однако приведение регионального законодательства в соответствие с федеральными законами не смогло предотвратить дальнейшей этнизации не только общественно-политической сферы, но также и бизнеса, образования и других сфер жизни. В этом смысле логика протекающих в Адыгее процессов вполне соответствовала логике эволюции других северокавказских республик.

Выборы президента Адыгеи в 2002 г. Очередные выборы президента республики состоялись 13 января 2002 г. Убедительную победу в первом туре одержал Хазрет Совмен, бывший до этого главой золотодобывающей компании «Полюс». За него проголосовали почти 69% избирателей от общего числа принявших участие в голосовании.

Главным конкурентом золотопромышленника был прежний президент республики А. Джаримов, который ранее дважды избирался на высшую в республике должность. В соответствии с действовавшим тогда республиканским законодательством, он воспользовался правом избираться на третий срок подряд. А. Джаримов, хотя и пришел к финишу вторым, потерпел сокрушительное поражение. За него проголосовали только 10% избирателей. Всего было зарегистрировано девять кандидатов. Помимо Х. Совмена и А. Джаримова, свои кандидатуры выставили глава администрации Тахтамукайского района Николай Демчук, депутат Госсовета и руководитель Союза славян Адыгеи Нина Коновалова, депутат Госсовета – Хасэ, руководитель республиканской организации КПРФ Аслан Матыжев, предприниматель Анатолий Мельник, депутат парламента Кабардино-Балкарии Заурбий Тлехас, ректор Майкопского государственного технологического института, депутат Госсовета Асланчери Тхакушинов и глава администрации Майкопа Михаил Черниченко.

Выборы прошли при высокой активности населения, явка превысила 60%. Содержательная сторона лозунгов и программ кандидатов в президенты включала немало схожих положений, но существенно отличалась расстановкой акцентов. Главным лозунгом А. Джаримова была констатация имеющегося в республике «межнационального мира и согласия». Он и его сторонники проводили мысль о том, что благодаря деятельности президента А. Джаримова Адыгее удалось избежать конфликтов на этнической почве. Избирателям внушалось,

что в случае избрания действующего президента на третий срок он по-прежнему будет «гарантом мира и согласия». Эксплуатация данного лозунга направлялась также против главного конкурента А. Джаримова – золотопромышленника Х. Совмена. В распространенном среди избирателей документе – «Обращении видных представителей интеллигенции к многонациональному народу Адыгеи» – говорилось, в частности: «Нам не надо холодного золота, из-за которого происходят все беды на свете. У нас есть огромный бриллиант – мир». Освещение деятельности президента Адыгеи по достижению в республике «мира и согласия» сопровождалось пропагандистскими материалами, повествующими о «выдающейся» роли А. Джаримова в «становлении государственности» Адыгеи, обретении ею статуса «полноправного субъекта Федерации».

А. Джаримовым использовался также лозунг «дружбы с Краснодарским краем». На протяжении большинства лет правления А. Джаримова хорошие отношения с Краснодарским краем символизировались личной дружбой президента Адыгеи с тогдашним губернатором Кубани Николаем Кондратенко. Последний поддержал А. Джаримова на выборах. В главной республиканской газете «Советская Адыгея» на первой странице он опубликовал большую статью, в которой, в частности, говорится: «И нашим счастьем было то, что в это Богом проклятое время, когда страна раздиралась противоречиями, жители республики и края в душах своих и в реальной жизни не осязали границ...»¹ В этой же статье кубанский губернатор отмечал, что А. Джаримов, в отличие от других претендентов, предсказуем, надежен, что он делом доказал свое умение руководить республикой и быть мудрым политиком. Накануне выборов Н. Кондратенко специально приезжал в Адыгею для поддержки А. Джаримова.

Действующий президент республики, довольно быстро осознав реальную возможность проигрыша Х. Совмену, не удержался от недостаточно обоснованных обвинений кандидата-золотопромышленника и его команды в различных грехах. В концентрированном виде обвинения Х. Совмену были изложены в «Обращении А.А. Джаримова к жителям республики». В нем президент писал: «Впервые за многие годы Республика Адыгея и ее жители оказались перед реальной угрозой прихода к власти людей беспринципных, с сомнительной репутацией», «...сегодня выбор стоит не между Джаримовым и Совменом или другими кандидатами в президенты Республики Адыгея, а между разными путями развития Адыгеи. Со мной – это путь без потрясений, стабильность и межнациональное согласие, уверенность в завтрашнем дне и жизнь по законам правового демократического общества. А, скажем, с Совменом и его окружением – это непредсказуемость, жизнь Адыгеи и ее народа по законам грубой силы, наглости и беспредела». И далее: «Я знаю, о чем говорю. Для Адыгеи наступят тяжелые времена». Указывая избирателям на неизбежную, с его точки зрения, криминализацию власти в случае победы Х. Совмена, А. Джаримов писал в указанном Обращении: «Они не просто поделят должности и заменят одних чиновников на других, они жестоко, бескомпромиссно начнут в республике передел

¹ Советская Адыгея. 9.01.2002.

собственности. Алчное окружение, которое я всегда держал на удалении от власти, уже чувствует запах этой собственности. И именно отсюда идет наглый, ожесточенный напор. Они возьмут под контроль буквально все: от частного ларька до крупнейших предприятий и отраслей, от приусадебных участков и фермерских хозяйств до целых сельских районов. Опыт некоторых других регионов показывает: именно так происходит криминализация власти и общества»¹.

Политическая риторика, используемая А. Джаримовым и его командой, не представляла большой опасности для Х. Совмена и его избирательного штаба. Напротив, в ряде случаев она позволяла выгодно актуализировать в сознании избирателей пропагандистские тезисы золотопромышленника. Так, например, значительное место в программе и лозунгах Х. Совмена отводилось заявлениям и рассуждениям о том, что Адыгея является и должна оставаться неотъемлемой частью России, «государственность и целостность которой мы обязаны укреплять», что «расцвет Адыгеи возможен только в едином правовом поле России». В сущности, эти заявления Х. Совмена были противопоставлены рассуждениям А. Джаримова о «становлении государственности» Адыгеи и предложенной им версии «международного мира и согласия». Использование Х. Совменом «пророссийских» лозунгов, как представляется, было вызвано тем, что этнические русские составляют большинство жителей республики и что именно от их голосования зависел исход выборов.

В пропаганде Х. Совмена, наряду с использованием федеральных лозунгов, центральное место отводилось также использованию тезиса о золотопромышленнике как блестящем менеджере. На встречах Х. Совмена с избирателями демонстрировался фильм о его золотодобывающей компании. В нем рассказывалось, в частности, о том, что ее бюджет является максимально прозрачным для налоговых органов, а сам Х. Совмен пользуется полным доверием со стороны банкиров и иных кредиторов. Использование тезиса «Х. Совмен – блестящий менеджер», в сущности, противостояло тезису А. Джаримова о «стабильности». Адыгея являлась одним из самых бедных российских регионов, и призывы к воспроизводству такой стабильности не могли привлечь значимое количество активных избирателей.

В области социальной политики Х. Совмен обещал избирателям разработать и осуществить программу социально-экономического развития и, в частности, провести во все населенные пункты газ, воду и телефонную связь. Для подтверждения серьезности своих намерений он приводил в пример «Современный медицинский центр – клинику XXI века», построенный на его личные средства в ауле Афипсип. Услуги клиники для жителей Адыгеи были тогда бесплатны. Он вложил более 100 млн. руб. в социально-экономическое развитие Тахтамукайского района. В 1997 г. каждому из районов республики Х. Совмен лично выделил по 1 млрд. руб. для проведения сельскохозяйственных работ. Девять вузов России, в том числе и Адыгейский госуниверситет, в 2000 г. получили по 9 млн. руб. На средства Х. Совмена было построено общежитие для студентов Кубан-

¹ Советская Адыгея, 26.12.2002.

ского аграрного университета. Он пожертвовал 16 кг золота для отделки храма Христа Спасителя в Москве, выплачивал именные стипендии десяткам студентов, выступил генеральным спонсором празднования Дня города Краснодара. В листовках и другой литературе, подготовленной избирательным штабом Х. Совмена, эта филантропическая деятельность кандидата в президенты Адыгеи широко освещалась. Х. Совмен призывал также бороться с преступностью и коррупцией, уровень которых в Адыгее, по его мнению, был таков, что ни о каком экономическом росте, притоке инвестиций не могло быть и речи.

На фоне активной пропагандистской деятельности двух главных претендентов на высший пост в республике А. Джаримова и Х. Совмена усилия других кандидатов по пропаганде своих взглядов были незаметны.

Так, Н. Коновалова, председатель правления общественно-политической организации Союз славян Адыгеи главные тезисы кампании сформулировала следующим образом:

- объединить граждан всех национальностей на принципах нравственности, справедливости, единства России. Адыгея должна остаться родным домом для всех ее жителей;
- восстановить доверие между властными структурами и гражданами, обеспечить защиту прав каждого;
- не ждать богатых инвесторов, не раздавать ворами народную собственность за бесценок, а развивать то, что работает;
- освободить предпринимателей от рэкета со стороны чиновников и криминала;
- создать условия для возврата Адыгеи в состав Краснодарского края.

Программные заявления и лозунги главы администрации г. Майкопа, министра местного государственного управления РА М. Черниченко содержали множество общих фраз и отличались сдержанностью в отношении А. Джаримова, с которым он проработал много лет.

Еще один кандидат в президенты Адыгеи – Н. Демчук – с самого начала избирательной кампании рассматривался как игрок на стороне Х. Совмена. Н. Демчук долгое время исполнял обязанности главы администрации Тахтамукайского района, где родился Х. Совмен. С ним Н. Демчука связывали дружественные личные и деловые отношения. Мало кто из наблюдателей сомневался в том, что Н. Демчук снимет свою кандидатуру в пользу Х. Совмена. Об этом же говорила содержательная сторона его лозунгов и заявлений, которая сводилась к критике политического и социально-экономического курса А. Джаримова. Примерно на середине избирательной кампании Н. Демчук публично заявил о намерении поддержать Х. Совмена путем снятия своей кандидатуры. Официально он сошел с дистанции на заключительной стадии избирательного марафона.

Содержание программ большинства других кандидатов, которые были аутсайдерами кампании, сводилось в основном к общим словам о «мире и межнациональном согласии», «достойном уровне жизни», «необходимости сокращения бюрократического аппарата» и иным характерным для таких ситуаций тезисам. Лишь риторика А. Матыжева, руководителя республиканской органи-

зации КПРФ, была в значительной степени разбавлена пропагандой коммунистического толка.

Победа Х. Совмена на президентских выборах в Адыгее показала, таким образом, что в сложившихся тогда условиях спрос на лозунги мира и согласия в их прежнем прочтении резко упал. Избиратель сделал ставку на «живые деньги» богатого бизнесмена, поверив его обещаниям следовать законности и быть лояльным Москве. В целом кампания показала, что главными конкурентами были не программы и не идеи, не те или иные политические партии либо общественные организации. На выборах столкнулись «деньги» и «аппарат». «Деньги» одержали более чем убедительную победу и сыграли большую роль в региональном политическом процессе.

Реакция в республике на переход к новому порядку формирования корпуса глав регионов и депутатов Государственной думы осенью-зимой 2004 г. В целом власти Адыгеи поддержали пакет предложений Президента В.В. Путина и соответствующие законопроекты, хотя и не без оговорок. Предложения Президента России были одобрены в республиканском парламенте 19 октября 2004 г. – на заседании регионального парламента. Замечания и предложения свелись к трем пунктам: 1) предоставить региональным парламентам возможность предлагать свои кандидатуры на должность глав субъектов РФ; 2) в случае двукратного отклонения парламентами предлагаемых президентом кандидатур образовывать согласительные комиссии; 3) если согласительные комиссии не достигают компромисса, то распускать региональные парламенты федеральным законом. Проект федерального закона должен вносить в Госдуму Президент РФ.

Несколько позднее, в декабре 2004 г., выступая на расширенном заседании Кабинета министров республики, президент Х. Совмен сказал: «Уходящий год вобрал в себя множество значимых событий. Главное из них – законодательное изменение порядка избрания глав регионов и депутатов Государственной думы. <...> Глубоко убежден, что реализация этих политико-правовых реформ, направленных в первую очередь на укрепление российской государственности и обеспечение единства федеральных и региональных органов власти, управляемости страны в целом, повлечет положительные результаты»¹.

Против законодательных новаций федерального Центра выступили в тот период только коммунисты республики. Критические высказывания по поводу нового порядка формирования губернаторского корпуса и депутатов Госдумы РФ прозвучали в газете «Закубанье», учрежденной общественной организацией Союз славян Адыгеи.

Политическая ситуация вокруг вопроса о возможном объединении республики с Краснодарским краем. Будирование вопроса о слиянии Адыгеи и Краснодарского края явилось отличительной особенностью общественно-политической ситуации в 2004 г. – в начале 2005 г. и высветило позиции разных игроков. Тема возможного объединения с соседним краем стала в Адыгее актуальной и вызвала множество толков после того, как стало понятно, что Президент В. Путин и

¹ Советская Адыгея, 28.12.2004.

его администрация положительно относятся к идее укрупнения субъектов РФ. В Центре одобрили объединение Коми-Пермяцкого автономного округа с Пермской областью. Влиятельные федеральные политики также высказывались в пользу идеи укрупнения. Было понятно, что Адыгея также внешне выглядит удобным субъектом РФ, который можно использовать для реализации стратегии укрупнения. Территориально она расположена внутри Краснодарского края (так называемый анклав). В советское время входила в его состав на правах автономной области, и о том, как «тогда было хорошо», помнит основная часть жителей республики.

Республиканская этническая элита, находившаяся в тот момент у власти, высказалась против «укрупнения». Оппозиционный власти Союз славян Адыгеи и близкие к нему люди, напротив, высказались «за», хотя члены этой организации скептически оценивали перспективы слияния республики и края, полагая, что острые государственные, общественные, экономические и иные проблемы не решаются посредством административного укрупнения или разукрупнения соседних территорий.

За присоединение к краю высказывались и некоторые граждане-адыгейцы. Значительное их количество проживает в районах Адыгеи, тяготеющих к Краснодару. Депутат Госсовета Тимур Калакуток, избранный в республиканский парламент от одного из таких районов, не один год говорил о желательности вхождения республики в край, обращаясь к жителям с трибуны республиканского парламента и в прессе. Многие русские, по нашим наблюдениям, также предпочитали вернуться в Краснодарский край. Таким образом, настроения населения совпадали с настроением федерального центра укрупнить ряд регионов. Вероятность развития событий по данному сценарию возросла.

В этих условиях республиканская бюрократия сыграла на опережение. 28 января 2004 г. на сессии Госсовета (республиканского парламента) президент Х. Совмен предложил всем сторонникам объединения с краем «собрать вещи и перебраться за Кубань» (т.е. переехать в край). Он мотивировал свое резкое высказывание тем, что Адыгея больше никогда не станет «колонией края». Тема укрупнения субъекта получила дальнейшее развитие 12 мая того же года. В этот день состоялась очередная сессия Совета представителей Госсовета. По инициативе президента Адыгеи Х. Совмена в повестку дня был внесен дополнительный вопрос – «Об обращении депутатов Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея к Президенту Российской Федерации, премьер-министру Российской Федерации, Председателю Государственной думы, Председателю Совета Федерации». Суть Обращения к высшим должностным лицам России сводилась к простому тезису: парламентарии выступают против объединения Адыгеи с Краснодарским краем. На упомянутой сессии Госсовета бюрократия прибегла к этнически окрашенным аргументам, характерным для периода «парада суверенитетов» 1990-х гг.. Апеллируя к национальным особенностям адыгейцев, она утверждала, что только сохранение за республикой ее нынешнего статуса способно поддерживать этнические отношения на оптимальном уровне и избегать этнических конфликтов. Президент Адыгеи Совмен, присутствовавший на засе-

дании парламента и известный своими эксцентричными высказываниями, определил губернатора Краснодарского края Александра Ткачева как «конченного националиста». Вероятно, этим он хотел указать на угрозы адыгейскому меньшинству, которые, с его точки зрения, исходят от главы Кубани и будут реализованы в случае объединения субъектов Федерации. В тексте Обращения есть фрагмент, намекающий на то, что объединение республики и края содержит в себе угрозы этническому статусу адыгейцев. Комментируя высказывания «отдельных политиков», поддерживающих идею укрупнения субъектов РФ, принятое палатой Обращение гласит: «Мы уверены, что сегодня нагнетаемая подобными «политиками» напряженность – продуманный и запланированный шаг тех сил, которые, задевая за живое менталитет кавказского народа, пытаются превратить Адыгею в очередной конфликтный субъект России»¹.

Большую медийную активность развили адыгейские этнические организации и их союзники в других республиках, а также представители зарубежной адыгской диаспоры, которые резко выступали против возможного объединения. Был создан «Чрезвычайный съезд адыгского народа», главной целью которого был протест против объединения.

Альтернативой гипотетически возможным планам Центра служит выдвинутое этническими активистами в 2008–2009 гг. предложение образовать укрупненный регион, иначе – создать единый «адыгский» субъект РФ за счет объединения частей территорий Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии, Адыгеи и, возможно, частей территорий Краснодарского и Ставропольского краев. Этой идеей к исходу 2009 г. пополнился актуальный идеологический багаж этнических националистов.

Избирательная кампания по выборам депутатов республиканского парламента 2006 года. Выборы состоялись 12 марта, в голосовании участвовали почти 47% избирателей. Избрано 54 депутата, половина – по мажоритарным одномандатным округам, другая половина – по партийным спискам. В результате выборов по одномандатным округам из 27 избранных депутатов-одномандатников 11 человек прошли в парламент из числа депутатов прежнего созыва. В числе партий, преодолевших 7-процентный барьер на выборах в Государственный Совет – Хасэ, помимо «Единой России», Компартии и Аграрной партии, вошло отделение Российской объединенной промышленной партии. Список последней возглавляла Нина Коновалова, руководитель Союза славян Адыгеи, влиятельной республиканской общественной организации.

Союз славян поддержал Промпартию еще в декабре 2005 г. и использовал ее аппарат и другие ресурсы для продвижения своих кандидатов. Промпартия, в свою очередь, эксплуатировала лозунг Союза славян объединить Адыгею с Краснодарским краем. Успех Промпартии, набравшей 13% голосов избирателей, явился главным сюрпризом выборов. По мнению местных экспертов, он объясняется тем, что она провела избирательную кампанию под популярным у значительной части населения лозунгом возвращения Республики Адыгея на-

¹ Закубанье, май 2004, № 9.

зад, в Краснодарский край. Голосование показало, что действительно существенная часть избирателей Адыгеи хотела бы стать жителями нового, укрупненного субъекта Федерации, вместе с жителями Краснодарского края.

«Объединительные» настроения части электората использовали также другие партии и кандидаты. Однако опасаясь открытых конфликтов с республиканской бюрократией и обвинений в «русском национализме и шовинизме», они старались прямо не говорить об объединении республики и края, а затрагивали эту тему косвенно. Например, республиканское отделение КПРФ заявило о том, что оно выступает «за всестороннюю интеграцию Республики Адыгея для развития территориально и экономически целостного региона». Коммунисты набрали 15% голосов избирателей и заняли в выборной гонке второе место. Поддержку республиканских коммунистов приезжал Николай Кондратенко, депутат Госдумы РФ, бывший губернатор Краснодарского края. На одном из публичных мероприятий Кондратенко, в частности, сказал, что, по его информации, многие адыгейцы и русские «хотят объединения республики с краем», и что «вопрос надо решать».

Республиканское отделение «Единой России» также эксплуатировало лозунг «всесторонней интеграции». Так, например, на республиканском телевидении периодически демонстрировался пропагандистский видеоролик, в котором Александр Ткачев, губернатор Краснодарского края, говорил о необходимости «интеграции» (но не объединения) республики и края. «Единая Россия» набрала около 34% голосов избирателей и по итогам выборов заняла первое место.

Еще одной партией, добившейся успеха на выборах и получившей право на депутатские мандаты, стала Аграрная партия. Она набрала 11% голосов, заняв четвертое место. Сюрпризом выборов было аннулирование списков «Родины» – партии, имеющей фракцию в Государственной думе РФ. Формальным основанием снятия «Родины» с избирательной кампании стало то, что она имела недостаточное количество региональных групп.

В апреле 2006 г. президент Совмен заявил о своей отставке, мотивируя ее несогласием с политикой федеральной власти, которая, по его словам, принуждала руководство республики к объединению с Краснодарским краем. Отставка не была принята Президентом РФ, а репутация президента Адыгеи после этого демарша как человека, способного на непредсказуемые и эксцентричные поступки, после этого укрепились. Различные наблюдатели и комментаторы сходятся в том, что его натянутые отношения с Центром сыграли решающую роль в том, что его кандидатура не была предложена Президентом РФ для наделения полномочиями на новый срок. В итоге в 2007 г. в Адыгее появился новый президент.

Назначение нового президента Адыгеи в 2007 г. Им стал Асланчерий Тхакушинов, который проиграл Х. Совмену на прямых всеобщих президентских выборах в 2002 г. А. Тхакушинов вступил в должность в январе 2007 г. 13 декабря 2006 г. Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея одобрил кандидатуру А. Тхакушинова, ректора Майкопского государственного технологического университета (МГТУ), представленную Президентом РФ на должность главы

республики. За ректора проголосовало 50 депутатов. Всего в Госсовете 54 депутата (в голосовании участвовало 53, один – против, два бюллетеня были признаны испорченными, один депутат не голосовал в связи с отсутствием). Таким образом, новым президентом республики стал человек, за которого на выборах президента Адыгеи в 2002 г. проголосовало лишь 2,06% избирателей.

На итогах голосования депутатов сказалось также то, что кандидат в президенты Адыгеи заранее провел консультации со всеми парламентскими фракциями и всем пообещал учесть их интересы, в том числе сформировать кабинет министров из представителей разных парламентских фракций.

Выборы Президента РФ 2008 г. и их результаты в республике. На выборах в Адыгее Д.А. Медведев набрал 69,77% голосов. На втором месте – кандидат от КПРФ Геннадий Зюганов, за него проголосовало 21,51% избирателей. За кандидатуру Владимира Жириновского проголосовало 6,95% избирателей республики. Андрей Богданов, четвертый кандидат на должность Президента РФ, набрал в Адыгее 0,86% голосов.

Религиозный фактор в развитии Адыгеи

Доминирующими религиозными объединениями в Республике Адыгея являются ислам и Русская Православная Церковь, которые имеют здесь традиционное распространение. Они насчитывают наибольшее количество приверженцев. В Майкопе есть также Армянская Церковь «Сурб Арутюн» (Святое Воскресенье) и небольшая Иудейская религиозная организация «Майкопская еврейская община».

Весьма заметны так называемые «нетрадиционные» конфессии, которые занимают прочные позиции, ведут активную миссионерскую деятельность, а число сторонников которых увеличивается.

Таблица 2

**Статистические сведения о религиозных объединениях
(по состоянию на 31 декабря 2008 г.)**

№ п/п	Наименование религиозных объединений	Количество организаций/ в т.ч. в г. Майкопе	Количество воскресных школ/ в т.ч. в г. Майкопе
1	Русская Православная Церковь	51/10	9/3
2	Старообрядцы	1/1	
3	Армянская Апостольская Церковь	1/1	
4	Ислам	16/1	11/1
5	Иудаизм	1/1	
6	Евангельские христиане-баптисты	1/1	
7	Евангельские христиане	7/6	
8	Евангельские христиане в духе Апостолов	1/1	
9	Христиане веры евангельской – пятидесятники	3/3	
10	Адвентисты седьмого дня	1/1	
11	Свидетели Иеговы	6/2	
	Итого	89/28	

В послесоветские годы в Республике Адыгея наблюдается значительное *оживление и распространение ислама*. По состоянию на первую половину 2009 г. здесь действовало более 40 мечетей. В настоящее время культовые сооружения функционируют в Майкопе и большинстве адыгейских аулов. Местные общины мусульман, состоящие в основном из этнических адыгейцев, объединены в централизованную структуру – Духовное управление мусульман Республики Адыгеи и Краснодарского края (ДУМ). С 2002 г. его возглавляет муфтий Нурбий Емиж, уроженец аула Асоколай Теучежского района Адыгеи. 12 ноября 2008 г. он был переизбран на должность главы ДУМ. Муфтий Емиж проводит политику подчеркнутой лояльности руководству республики и страны, а также к Майкопской и Адыгейской епархии Русской Православной Церкви. Начиная с 1995 г. по настоящее время в Республике Адыгея было переизбрано 4 муфтия: с 1997 по 1998 г. – муфтием был адыг-переселенец из Сирии Кхаваху Сагид; с 1998 по 1999 г. – житель Республики Адыгея А. Хачемизов (умер в 1999 г.); с 1999 по 2002 г. – житель Республики Адыгея Э. Шумафов.

Несмотря на открытие множества мечетей, тотальной исламизации населения в республике не произошло. Так, в главную мечеть Адыгеи – Майкопскую соборную мечеть – даже по пятницам, в особо чтимый Исламом день, собирается порядка 500 человек. Проведенные в республике социологические исследования также показывают, что исламизация не носит здесь сплошного характера. В этом отличие Адыгеи от большинства других республик Северного Кавказа, в которых к вере обращается несравнимо большее количество людей.

Точных оценок количества мусульман нет. Отчасти это обусловлено тем, что внешние критерии отнесения того или иного человека к мусульманам могут быть различны. Так, например, человек может идентифицировать себя как мусульманин, но при этом не соблюдать предписаний Ислама, не ходить в мечеть, иметь смутные представления о вероучении и в целом вести типично светский образ жизни. Отнесение или неотнесение такого человека к числу мусульман часто зависит от контекста и дискурсов исследовательских или информационных задач, которые решает обществовед.

Большая часть мусульман Адыгеи исповедует ислам суннитского направления ханафитского мазхаба. Некоторые авторы считают его одним из самых веротерпимых. В послесоветские годы в Майкопе появилось незначительное количество приверженцев других мазхабов – шафиитского и маликитского. Их количество исчисляется несколькими десятками. Шафиитского мазхаба придерживаются, в основном студенты приехавшие в Майкоп на учебу из Дагестана, Ингушетии и Чечни, а также выходцы из этих республик, проживающие в Адыгее. Маликитского – студенты из некоторых стран Африки (Ливия, Чад и др.). Часть выходцев из Дагестана, Чечни и Ингушетии являются членами характерных для этих республик суфийских тарикатов (братств) – кадирия и накшбандия. Существенных противоречий между последователями различных мазхабов и тарикатов нет. Насколько вероятно их появление в будущем – это вопрос, который требует дополнительного изучения, и поэтому остается пока без ответа. Исламистский радикализм в Адыгее, к счастью, не распространен.

Внутриконфессиональные трения носят единичный характер. Обычно они обусловлены противоречиями между приверженцами «народного ислама», с одной стороны, и сторонниками «чистого ислама» – с другой. Под «народным исламом» в данном случае имеются в виду его привычные для местного населения, исторически сложившиеся и бытующие поныне формы, транслируемые от одного поколения к другому. Под «чистым исламом» понимают его ортодоксальные, «очищенные от языческих (народных) примесей» формы. Основная часть противоречий локализуется вокруг традиций брака и похорон. Так, например, местная традиция «народного» ислама предписывает проводить поминки на седьмой и сороковой день после обряда похорон. Однако сторонники «чистого» (в нашей терминологии) ислама указывают на то, что Коран не содержит предписания отмечать эти дни. Приверженцы строгой исламской традиции выступают также против ношения взрослыми мусульманами *дуа* – амулетов, представляющих собой кусочек кожи, внутри которого зашита написанная на бумаге молитва. Они считают, что ношение *дуа* допустимо только для малолетних детей, которые еще не совершают намаз и омовение, поскольку всех остальных, т.е. взрослых мусульман, защищает Аллах, а не амулет. Существуют также другие, частные противоречия.

Сторонники «народного» ислама имеют доступ к республиканской и региональной прессе, в которой отстаивают свои взгляды. Наиболее известным пропагандистом «народного» ислама в Адыгее является Мурат Беджанов, который выступил в республиканских газетах с несколькими статьями. В качестве специалиста по исламу он привлекался также для чтения лекции в республиканской прокуратуре. Его оппоненты, опасаясь, вероятно, быть заподозренными в «ваххабизме» и «экстремизме», удерживаются от публичных выступлений. Однако в частных беседах они выступают против некоторых ритуальных практик «народного» ислама, ссылаясь на их несоответствие ортодоксальной исламской традиции.

В республике распространено мнение, что противоречий между традиционной культурой (*адыгэ хабзэ*) и исламом не существует. Сторонники этой точки зрения считают, что ислам и неисламская этическая традиция органично сочетаются и переплетаются друг с другом. Этой точки зрения придерживается, например, Саид Мухаджиев. Он, в частности, писал: «История адыгов не знает ни одного факта столкновения или враждебности на этой почве». Однако московский историк и этнограф Ирина Бабич считает, что «в ходе распространения ислама на территории Северо-Западного Кавказа между мусульманами не раз возникали конфликты на почве некоторых «несоответствий» адыгской и исламской культур»¹.

Одной из актуальных для местной исламской общины проблем является недостаточное количество людей, имеющих высшее духовное (исламское) образование. По состоянию на конец 2008 г. только четыре человека в республике

¹ Бабич И. Поиски современной горской идеологии на Северном Кавказе // Кавказ и глобализация, том 1 (1), 2006.

имели диплом о таком образовании. При некоторых мечетях действуют школы, в которых все желающие изучают основы ислама и арабский язык. Однако в последние годы количество школ резко сократилось, что вызвано, в частности, свертыванием деятельности зарубежных исламских центров и спонсоров.

Роль православия

На территории Адыгеи действует епархия Русской Православной Церкви (РПЦ). По состоянию на начало 2009 г. здесь была зарегистрирована 51 религиозная организация РПЦ, 10 из которых функционировали в Майкопе. В республике расположены и действуют также монастырская обитель Свято-Михайло-Афонская Закубанская пустынь и три скитских церкви. Имеется одно негосударственное образовательное учреждение «Православная гимназия во имя Преподобного Сергия Радонежского» при Кафедральном соборе г. Майкопа.

В 1996 г. Патриарх Московский и всея Руси Алексий II во время посещения Майкопа освятил закладной камень на месте строительства нового Свято-Успенского собора. Старый Свято-Успенский собор был разрушен перед Великой Отечественной войной, и на его фундаменте построен Майкопский педагогический институт, ныне Адыгейский государственный университет.

2 сентября 2008 г. состоялась встреча полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе В.В. Устинова с управляющим Майкопской и Адыгейской епархией РПЦ архиепископом Пантелеимоном. На ней обсуждались вопросы оказания финансовой поддержки Майкопской и Адыгейской епархии в строительстве Успенского кафедрального собора, а также вопросы духовно-нравственного воспитания молодежи и другие проблемы.

С лета 2009 г. епархией руководит епископ Тихон (в миру – Лобковский Владимир Иванович). Он родился в станице Брюховецкой Краснодарского края. Окончил Киевскую духовную семинарию и академию. В 2004 г. возведен в сан архимандрита, в 2005 – стал епископом Ейским, викарием Екатеринодарской епархии. Предшественник Тихона на должности управляющего – архиепископ Пантелеимон наладил дружественные отношения с Нурбием Емижем, муфтием мусульман Адыгеи и Краснодарского края, и проводил политику подчеркнутой толерантности к исламу.

Количество людей, считающих себя приверженцами РПЦ, трудно оценить, поскольку специальных исследований на этот счет не проводилось. В епархии утверждают, что до 70% русских считают себя православными, из которых 10-12% полностью освоили православную догматику. Не исключено, что число воцерковленных православных, т.е., людей, живущих в строгом соответствии с требованиями православной религии, меньше, чем количество последователей так называемых нетрадиционных конфессий.

Деятельность «нетрадиционных» конфессий

В республике действуют 19 крупных зарегистрированных «нетрадиционных религиозных организаций»: Свидетели Иеговы, Церковь христиан адвентистов седьмого дня, Церковь христиан веры Евангельской-Пятидесятников, Евангельский христианский миссионерский союз и другие.

Многие из них, особенно Свидетели Иеговы, ведут активную миссионерскую деятельность. Последователи Свидетелей Иеговы, следуя принятым в этой конфессии предписаниям, стремятся привлечь в свою организацию новых членов путем бесед с гражданами на улицах, в скверах и парках, на авто- и железнодорожных вокзалах. Они ходят также с проповедническими и миссионерскими целями по квартирам и домам. По приблизительным оценкам, основанным на интервью с приверженцами Свидетелей Иеговы, только в Майкопе их число (с учетом членов семей, других близких родственников и друзей) составляет примерно 4 тысячи. Религиозные организации Свидетелей Иеговы имеются также в расположенных близ Майкопа станице Ханской и в поселке Краснооктябрьском. В городе Адыгейске, население которого составляют в основном переселенцы из адыгейских аулов, также имеется организация Свидетелей Иеговы. Кроме того, они имеют свои зарегистрированные организации в станице Гиагинской и в поселке Тульский. В собственности Свидетелей Иеговы находится шесть культовых зданий.

Численность баптистов только одной баптистской Церкви, расположенной в Майкопе по улице Титова (без учета членов их семей, близких родственников и прихожан, которые пока не приняли окончательного решения о вступлении в Церковь), составляет около тысячи человек. Примерно столько же людей ходит в эту церковь, т.е. постоянно соприкасается с ней. Общее количество протестантов (без учета членов их семей, близких родственников и прихожан, которые пока не приняли окончательного решения о вступлении в Церковь) только в Майкопе, по информации, полученной от одного из руководителей баптистской Церкви, составляет порядка 2,5 тысяч. Таким образом, Адыгея, как и многие другие регионы Юга России, является территорией сильного и, по нашему мнению, расширяющегося влияния нетрадиционных конфессий.

Проблемы адыгской диаспоры

В рассматриваемое десятилетие (2000–2010 гг.) существенным фактором этнополитических процессов в Адыгее, особенно актуальным в связи с вопросом о возможном слиянии республики в объединенный субъект Федерации (Краснодарский край), стала деятельность зарубежных адыгов.

Общая численность зарубежной адыгской диаспоры оценивается в 3–5 млн. чел. Разброс в оценках ее количества объясняется тем, что в большинстве стран, где проживают адыги, статистический учет по этническому признаку не ведется. Поэтому наряду с приведенными цифрами в научной и общественно-политической литературе можно встретить и другие оценки.

Подавляющая часть зарубежных адыгов живет в Турции. Считается, что в этой стране их примерно 4 миллиона. Большие адыгские диаспоры имеются также в Ливии (350 тыс. чел.), Иордании (от 80 до 120 тыс. чел.) и Сирии (90 тыс. чел.). В других странах численность зарубежных адыгов существенно ниже: в Германии их насчитывается 20 тыс. чел., по 5 тыс. – в Египте, Израиле и США. В настоящее время адыги живут почти в пятидесяти странах мира.

Зарубежная адыгская диаспора образовалась в результате Кавказской войны XIX в., которая формально длилась с 1817 по 1864 гг. Она была для адыгов на-

стоящей катастрофой. А уцелевших в ней поставили перед выбором: либо переселиться с гор на равнину, либо покинуть пределы России. Большинство предпочло изгнание и отправилось к единоверцам-мусульманам в Османскую империю. Многие зарубежные адыги сохранили адыгскую идентичность, хотя и подверглись ассимиляционному влиянию стран исхода. Часть из них изъявляет желание вернуться на землю предков. В годы Советской власти случаи переселения зарубежных адыгов в СССР носили единичный характер. Более активно этот процесс начался после распада СССР, когда счет переселившихся в Адыгею, Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкесию пошел на сотни. Самыми заметными событиями стали переселения в Адыгею больших групп адыгов из бывшей Югославии, из округа Косово. 1 августа 1998 г. оттуда в Майкоп прибыла первая группа. Всего в 1998–1999 гг. из Косово в Адыгею переехало 165 человек, являвшихся членами 38 семей.

Переселение адыгов из Косово (в основном это были жители селений Донья Становице и Милошево) происходило на фоне обострения этнического конфликта между сербами и косовскими албанцами и в период интенсивных бомбардировок территории Югославии военно-воздушными силами стран НАТО. В этих условиях российское руководство приняло беспрецедентное решение о предоставлении косовским адыгам права на жительство в РФ и взяло на себя обеспечение их переезда. Юридическим основанием для переселения косовских адыгов явилось Постановление Правительства РФ № 690 от 3 июля 1998 г. «О неотложных мерах государственной поддержки переселения черкесов (адыгов) из автономного края Косово (Союзная Республика Югославия) в Республику Адыгея». Подписывал данное Постановление С. Кириенко, премьер-министр РФ. Принятию Постановления Правительства РФ предшествовала проработка его деталей сотрудниками МИД РФ. К процессу переселения косовских адыгов было также привлечено МЧС РФ. Принятию Постановления активно содействовал глава Адыгеи А. Джаримов, который неоднократно обращался к руководству РФ с просьбами о помощи косовским и иным зарубежным адыгам. В 1996 г. он написал письмо также президенту Югославии С. Милошевичу. Общественные организации российских адыгов также активно лоббировали интересы своих зарубежных соотечественников по их переселению на историческую родину. Решение российского руководства о переселении косовских адыгов имело большое политическое и пропагандистское значение. На уровне внешней политики оно сигнализировало о том, что «Россия своих соотечественников не бросает и готова отстаивать их интересы». Оно имело также большое внутривластное значение, поскольку демонстрировало народам Северного Кавказа стремление российского руководства устранять негативные последствия Кавказской войны XIX в.

Прибывшие из Косова адыги нашли на исторической родине самый теплый прием. По сути, их прибытие в Адыгею отмечалось как национальный праздник, который широко транслировался республиканскими СМИ. День возвращения адыгов – 1 августа 1998 г. Указом президента Адыгеи был установлен в качестве Дня репатрианта, официальной памятной даты Республики Адыгея. Впервые, как официальная памятная дата, День репатрианта был отмечен в 1999 г.

Однако не обошлось и без некоторых сложностей. Так, первое время переселенцы из Косово жили в здании пустующего детского сада, не вполне приспособленного для проживания семей. Хотя власти Адыгеи и стремились создать косовским адыгам самые благоприятные условия, они, естественно, не могли превратить здание детсада в полноценный жилой дом, а другого свободного жилья в республике практически не было. У переселенцев были и некоторые трудности иного характера, почти неизбежные при всякой смене места жительства и привычной обстановки. В значительной мере они сглаживались тем, что в республике и за ее пределами началась кампания по помощи и содействию адаптации репатриантам. Был образован специальный фонд, деньги в который отчисляли от своих зарплат работники практически всех организаций и учреждений Адыгеи, в том числе и государственные служащие. Дополнительные средства выделило Правительство РФ.

Вскоре после переселения косовских адыгов неподалеку от Майкопа, практически на голом месте, началось возведение населенного пункта – аула Мафэхабль, предназначенного для их компактного проживания. Желание жить вместе выразили почти все бывшие косовцы. Выбор места для нового аула также производился с учетом мнения переселенцев. В переводе на русский «Мафэхабль» означает «селение счастья», «счастливый аул». В Мафэхабле были возведены добротные двухэтажные особняки, построена мечеть. Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2007 г. аул получил статус населенного пункта. Несмотря на усилия властей и внимание общественности к судьбе косовцев на исторической родине, жилья хватило не всем. Хотя большинство его получило.

В настоящее время из 165 человек, прибывших из Косово, в Адыгее проживает 139 чел. В Мафэхабле живет 20 семей (87 человек), в Майкопе – 10 семей (34 человека). Два дома, предназначенные для двух семей общим количеством 11 человек, остаются пока недостроенными. Не имеющие собственного жилья 4 семьи (18 человек) живут в здании государственного учреждения «Центр адаптации репатриантов». Для полного решения жилищного вопроса косовских адыгов необходимо достроить 2 дома в Мафэхабле и приобрести одну трехкомнатную квартиру. В последние три года значительно вырос интерес к Мафэхаблю со стороны адыгов, прибывших в Адыгею из разных стран и получивших российское гражданство. Ими ведется строительство на 29 земельных участках, 4 дома построены полностью.

Органы государственной власти Республики Адыгея совместно с руководителями Майкопского района и муниципального образования «Кировское сельское поселение» решают вопрос о передаче в состав муниципальных земель Мафэхабля 57 гектаров прилегающих к аулу неиспользуемых земель. Утвержден генеральный план развития аула и обустройства его социальной инфраструктуры.

Всего в Республике Адыгея проживают 749 адыгов из числа зарубежной диаспоры (по состоянию на июль 2010 г.). В высших учебных заведениях Адыгеи обучаются 27 студентов из числа адыгских соотечественников. Многие бывшие

зарубежные адыги, вступившие в российское гражданство, наладили жизнь на исторической родине. Они работают в вузах республики, в иных учреждениях, занимаются бизнесом, участвуют в общественной жизни. Многие из них вступили здесь в брак и родили детей.

Политика органов государственной власти Республики Адыгея в отношении соотечественников

Органы власти Адыгеи проводят довольно активную политику в отношении зарубежных соотечественников и переселившихся на историческую родину адыгов (репатриантов), считая ее приоритетом своей деятельности. Поддержанию актуальности проблемы соотечественников способствовали также российские и зарубежные адыгские общественные организации. С начала 90-х гг. XX в. органы власти совместно с общественными организациями проводили Дни адыгской диаспоры, другие мероприятия. Руководство республики обращалось к лидерам РФ с различными инициативами, целью которых было содействие репатриации и адаптации репатриантов на исторической родине. Представители органов республиканской власти, иных государственных учреждений неоднократно совершали визиты в зарубежные страны, где встречались с представителями адыгской диаспоры. В политике в отношении соотечественников имеются как успехи, так и недочеты.

В 2008 г. была принята республиканская целевая программа «Развитие и укрепление связей с соотечественниками за рубежом» на 2009–2011 г. Общий объем ее финансирования из республиканского бюджета был предусмотрен в размере 3714,7 тыс. руб., в т.ч. в 2009 г. – 863,4 тыс.; в 2010 г. – 1703,4 тыс.; в 2011 г. – 1148,2 тыс. Однако в силу ряда причин, в том числе и из-за последствий мирового финансового кризиса, финансирование было сокращено. В 2009 г. было выделено 640,0 тыс. рублей (освоено 598,86 тыс. руб.). В 2010 г. объем финансирования программы также отставал от запланированного. Для эффективной работы с зарубежными соотечественниками и репатриантами выделяемых денег явно недостаточно.

Привычной для Адыгеи практикой стала организация гостевых визитов в республику представителей зарубежной адыгской молодежи, а также визитов молодежи Адыгеи к своим соотечественникам в зарубежные страны. В этом процессе участвуют республиканские вузы и общественные организации. Международные обмены молодежными организациями финансируют также некоторые адыгские бизнесмены. Непосредственное знакомство зарубежных адыгов со своими сверстниками из числа российских адыгов, с жизнью Республики Адыгея способствует формированию у них адекватных представлений о современной ситуации на родине их предков.

В Адыгее создан специализированный орган – Государственный комитет Республики Адыгея по делам национальностей, связям с соотечественниками и СМИ (председатель Комитета – В. Жачемук). Кроме того, имеется Государственное учреждение «Центр адаптации репатрианта». Госкомитет участвует в реализации программы «Развитие и укрепление связей с соотечественниками за рубежом», оказывает зарубежным адыгам культурно-информационную и кон-

сультативную поддержку. Он контролирует освещение темы соотечественников в государственных СМИ. Для взаимодействия с зарубежными соотечественниками Комитет оказывает информационную поддержку Гостелерадиокомпания «Адыгея», которая осуществляет радиовещание на зарубежные страны, в которых проживают адыги, на трех языках: адыгейском, арабском и турецком.

С 2009 г. Госкомитет организовал сотрудничество с адыгским спутниковым телевидением «Нарт-ТВ», дирекция которого расположена в Иордании. Комитет безвозмездно предоставляет «Нарт-ТВ» телевизионные программы, подготовленные ВГТРК «Адыгея» за счет средств республиканского бюджета. Программы, передаваемые в «Нарт-ТВ», посвящены культуре и истории адыгов, современной жизни Республики Адыгея.

Комитет оказывает информационную помощь зарубежным адыгам, предоставляя им тексты законов РФ, иных нормативно-правовых актов и пояснительных записок к ним, справочные материалы по политике Российской Федерации и Республики Адыгея в отношении зарубежных соотечественников. Все тексты переведены на турецкий и арабские языки. В контактах с зарубежными соотечественниками используются интернет-технологии. Глава Комитета по делам национальностей, связям с соотечественниками и СМИ, руководители отделов Комитета осуществляют регулярный прием репатриантов и зарубежных адыгов с целью разъяснения им их прав и возможностей, а также содействия в разрешении возникающих проблем.

Государственное учреждение «Центр адаптации репатрианта» сосредоточило свою деятельность на решении социально-культурных, бытовых и иных задачах, связанных с повседневной жизнью переселившихся в республику адыгов. Органы государственной власти взаимодействуют с адыгскими общественными организациями, занимающимися проблематикой зарубежной диаспоры и репатриантов. Используется также практика гостевых поездок в места компактного проживания зарубежных адыгов и приглашения зарубежных адыгов в Адыгею с гостевыми визитами.

Всего на территории Адыгеи зарегистрировано 5 общественных организаций, работающих с соотечественниками: 1) Общественное движение «Адыгэ Хасэ» Республики Адыгея; 2) Общественный фонд помощи репатриантам Республики Адыгея; 3) Майкопская городская общественная организация «Дом адаптации репатриантов»; 4) Адыгейское республиканское общественное движение помощи репатриантам и связям с соотечественниками «Самгур»; 5) Актив из числа молодых репатриантов и проживающих в Адыгее зарубежных соотечественников, который помогает власти взаимодействовать с молодежью.

Либерализация федерального законодательства о соотечественниках

В настоящее время осуществляется процесс значительной либерализации федерального законодательства о зарубежных соотечественниках, что может увеличить приток в Адыгею зарубежных адыгов на постоянное место жительства. Летом 2010 г. Государственная дума РФ приняла в 1-м и 2-м чтениях поправки в Федеральный закон «О государственной политике РФ в отношении соотечественников за рубежом», принятый еще в 1999 г. Они принципиальным

образом меняют ситуацию. Согласно новой редакции закона, к соотечественникам за рубежом относятся граждане РФ, постоянно проживающие за рубежом, а также лица, проживающие за пределами нашей страны, сделавшие свободный выбор в пользу духовной и культурной связи с Россией, относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории страны. За основу признания принадлежности к соотечественникам лиц, не состоящих в гражданстве РФ, предлагается положить принцип самоидентификации, подкрепленный соответствующей общественной или профессиональной деятельностью. Принятие данного закона значительно упростит обретение зарубежными адыгами статуса соотечественника за рубежом. Прежняя редакция закона делала это почти невозможным, т.к. в ней было записано: «Под понятием «соотечественники за рубежом» (далее – соотечественники) подразумеваются:

- граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации (далее – граждане Российской Федерации, проживающие за рубежом);
- лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства (далее – лица, состоявшие в гражданстве СССР);
- выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства (далее – выходцы (эмигранты));
- потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств (далее – потомки соотечественников)».

Таким образом, в соответствии с прежней редакцией, соотечественником за рубежом автоматически считался любой житель любой национальности, проживающий в любой из бывших советских республик, а также эмигранты и их потомки. Однако потомки адыгов, покинувших историческую родину вследствие Кавказской войны, не являются потомками эмигрантов в обычном смысле этого слова. Их предки мухаджиры (от арабского – «переселенцы») не считали себя подданными Российской империи и, как правило, никаких российских документов не имели. Поэтому им было очень трудно доказать право на статус соотечественника за рубежом, прописанный в прежней редакции закона. При этом зарубежные адыги уже в новой России принимали участие в различных форумах российских соотечественников и имели возможность обсудить волнующие их проблемы с высокопоставленными российскими чиновниками, в частности с министром иностранных дел РФ С. Лавровым. Например, в 2006 г. некоторые зарубежные адыги участвовали в Конгрессе российских соотечественников, который проводился в Санкт-Петербурге; в 2008 г. – во Всемирной конференции российских соотечественников, проходившей в Москве, и др.

Во внесенных в 2010 г. в закон о соотечественниках поправках предусмотрено, что «соотечественники могут регистрироваться в общественных объединениях соотечественников и получать документы (свидетельства), подтверждающие их членство в этих объединениях российских соотечественников». Документально подтвержденное членство в организациях соотечественников за рубежом, очевидно, будет важнейшим аргументом для наделения зарубежного соотечественника искомым статусом. Некоторые наблюдатели полагают также, что такие «свидетельства» дадут возможность соотечественникам получать льготные многоразовые визы для поездки в Россию и даже право служить в Российской армии.

В то же самое время из действующего закона предлагается исключить положение о государственном документировании соотечественников за рубежом. В соответствии с Концепцией внешней политики РФ от 12 июля 2008 г., поправками корректируются формулировки принципов и целей государственной политики в отношении соотечественников, уточняются направления поддержки соотечественников в области культуры, языка, образования и информирования. Дополняется ранее принятая и реализуемая государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ дополнены положениями о создании советов (комиссий) по реализации политики в отношении соотечественников, уточняются права органов местного самоуправления в этой сфере. В законопроект включены положения о Всемирном конгрессе соотечественников и о Всемирном координационном совете российских соотечественников. Внесенные поправки к закону о соотечественниках учитывают, что для реализации предусмотренных норм потребуются финансовые средства, а также некоторое изменение законодательства.

В российском политическом классе внесенные поправки вызвали определенную критику со стороны представителей разных, зачастую противоположных идейно-политических лагерей. Так, депутаты Госдумы РФ от КПРФ считают, что сужение круга людей, подпадающих под статус соотечественников за рубежом, уменьшит число потенциальных соотечественников в разы. И это, с их точки зрения, снизит влияние России на постсоветском пространстве. Данный аргумент представляется слабым, поскольку поправки к закону позволяют регулировать (уменьшать и увеличивать) приток в РФ соотечественников, не нарушая при этом сам закон.

Некоторые политически влиятельные представители либерального толка подвергли поправки к закону критике с позиций задач модернизации. Они считают, что поправки носят «антимодернизационный характер», поскольку также сужают круг лиц, подпадающих под определение соотечественника за рубежом. Критика с этих позиций также представляется неубедительной. Органам государственной власти РФ ничто не мешает принимать альтернативные законы и иные нормативные акты, целью которых стало бы привлечение в РФ модернистского человеческого ресурса. Так, например, можно использовать опыт Германии, которая, не нарушая законов о гражданстве, приняла в свое время госу-

дарственную программу о привлечении в страну 10 тысяч программистов. Высказываются также опасения того, что новый закон может открыть лазейки для легализации в РФ людей, способных проводить деятельность, противоречащую национальным интересам России.

Данные опасения также представляются неубедительными, поскольку при старом законодательстве на территории РФ постоянно находились и находятся огромные количества нелегальных мигрантов, не поддающихся подсчету. Новый же закон, сужающий количество потенциальных соотечественников за рубежом посредством отказа от автоматического причисления к ним всех бывших граждан СССР, будет препятствовать проникновению в Россию «липовых» соотечественников и росту угрожающей национальным интересам РФ нелегальной миграции.

Адыгские российские и зарубежные организации отозвались о поправках к закону, в основном, более чем благожелательно, если не сказать восторженно. По мнению членов руководящего Совета Международной черкесской ассоциации – лидеров республиканских «Адыгэ Хасэ» – данные поправки в полной мере учитывают многочисленные обращения к руководству России адыго-черкесских организаций РФ и зарубежной диаспоры по решению вопроса репатриации адыгов на историческую родину. Эти поправки на самом деле позволяют тем зарубежным адыгам, которые идентифицируют себя с исторической родиной, назваться соотечественниками за рубежом, хотя пока что чисто теоретически.

Перспективы репатриации зарубежных адыгов в Россию

Количество зарубежных адыгов, желающих переселиться на постоянное место жительства в Адыгею или другие регионы РФ, не поддается точной оценке. Ни в одной из стран, имеющих адыгскую диаспору, специальных исследований по этому вопросу не проводилось. Однако можно предположить, что в обозримой перспективе, массовый приток адыгских соотечественников, который исчислялся бы десятками тысяч или даже тысячами, мало вероятен. Выдвинуть такое предположение позволяют некоторые очевидные обстоятельства.

Во-первых, ни Адыгея, ни другие республики с адыгским населением (Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия) к приему зарубежных адыгов пока не готовы. А в другие регионы РФ адыгские соотечественники вряд ли захотят переселиться. Пока Адыгея не может предоставить ни десятки тысяч, ни тысячи рабочих мест, на которых могли бы быть заняты зарубежные соотечественники. К приезду такого количества людей не готова и социальная инфраструктура республики. Необходимо строить новые больницы, школы, детские сады и пр. Количество предложений на рынке жилья также не исчисляется десятками тысяч.

Во-вторых, нельзя упрощать реальную картину, полагая, что зарубежная адыгская диаспора – это некий «монолит», только и мечтающий целиком переселиться на историческую родину. Со времен Кавказской войны в адыгской диаспоре сменилось много поколений. Как и в любой иной диаспоре, долгое время находящейся в отрыве от «материнского тела», в ней протекают ассимиляционные и интеграционные процессы. Интеграция адыгов в некоторых странах до-

вольно высока, и многие зарубежные кавказцы верой и правдой служат странам, приютившим их предков, считая себя их полноценными гражданами. Так, например, в Турции множество адыгов служит в вооруженных силах, многие даже стали генералами турецкой армии. В Иордании личная охрана короля Хусейна всегда состояла из адыгов. В Израиле адыги служат, в основном, в погранвойсках, и многие впоследствии становятся кадровыми военными. Глубоко интегрированы в жизнь стран своего проживания, разумеется, не только адыги-военнослужащие, но и адыги других профессий. Хотя об этом и не очень принято говорить, на самом деле часть зарубежных адыгов идентифицирует себя не столько с незнакомой или плохо знакомой им Россией, сколько со странами проживания. Это отчасти объясняет желание многих зарубежных адыгов иметь двойное гражданство: сохранить гражданство страны проживания и приобрести второе, российское.

В диаспоре протекают также ассимиляционные процессы, имеющие разрушительный для адыгской самоидентификации характер. Так, по данным центральной общественной организации адыгов Иордании – Адыгэ Хасэ – адыгским языком владеют только 15% проживающих в Иордании адыгов. Постепенно переходит на арабский язык адыгская молодежь Сирии. Недавно появившиеся в этой довольно закрытой стране три интернет-сайта (sharakes.net, adiga.org и cnnadiga.org) используют арабский язык. В разных странах адыги заключают межэтнические браки. Даже многие переселившиеся в Адыгею косовские адыги привезли с собой жен – албанок. И хотя за пределами РФ все еще остается сравнительно много мест компактного проживания адыгов, в которых воспроизводится их идентичность, интеграционные и ассимиляционные процессы постепенно, но неуклонно подтачивают ее. В свою очередь, формирование такой неустойчивой, множественной идентичности ослабляет у зарубежных адыгов желание переселения на историческую родину.

Еще одной причиной, препятствующей притоку зарубежных адыгов в РФ, служит, вероятно, слабая привлекательность современной России для иностранцев. Ведь помимо гастарбайтеров из Центральной Азии и некоторых других стран с чрезвычайно низким уровнем жизни в Россию мало кто приезжает надолго. Скорее наоборот, многие стремятся выехать из нее и приобрести право на жительство в более благополучных странах.

Аргументом против предположения о том, что возможен переезд в короткие сроки тысяч адыгов на историческую родину, служит и тот факт, что, кроме прецедента с косовскими адыгами, не было ни одного случая просьбы к российским властям о переселении в Россию со стороны крупной зарубежной адыгской общины. И хотя некоторые российские адыгские общественные организации сетовали на то, что федеральная власть выделяет слишком малые квоты, дающие соотечественникам право на временное проживание в РФ, ее увеличение не привело к резкому притоку в Адыгею соотечественников. Например, в 2009 г. квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в РФ была увеличена более чем в 7 раз и составила 1965 чел. При этом 1650 чел., или 83% квоты, было зарезервировано

за представителями адыгской зарубежной диаспоры. Однако всего в пределах квоты на 2009 г. было оформлено только 390 разрешений. Таким образом, процент исчерпания квоты на выдачу разрешений на временное проживание в РФ людям разных национальностей составил 19,8.

К выводу о том, что массового притока в Россию адыгских соотечественников в обозримой перспективе, скорее всего, не произойдет, пришла летом 2010 г. и Международная Черкесская Ассоциация. Однако совершенствование законодательства в отношении зарубежных соотечественников, усиление внимания к ним со стороны федеральной и республиканской власти может привести к существенному увеличению их притока (в 1,5–2 раза), не нарушающего при этом сложившийся этнический баланс и не оказывающего чрезмерных нагрузок на социальную сферу.

Перспективы и риски развития этнополитической ситуации

По нашим оценкам, в Адыгее возможно в перспективе незначительное в сравнении с другими республиками повышение рисков локального экстремизма, некоторое укрепление и разнообразие этноидеологий, углубляющих границы между этническими группами, появление новых межэтнических противоречий вследствие притока сюда мигрантов из трудоизбыточных и неблагополучных регионов Кавказа, а также усиление влияния геополитических конкурентов РФ.

Эти наиболее вероятные риски обусловлены неизбежностью дальнейшей «этнизации» республики и подмены рациональной политики Центра «реальной политикой». Последняя основывается на своеобразном контракте между федеральной элитой и республиканскими этноэлитами. Его условиями является наделение Центром республиканских этноэлит полномочиями (и вытекающим из этого негласным правом на «административную ренту») в обмен на обеспечение стабильности и политическую поддержку действий Центра.

Для предположений о вероятности появления какой-либо иной основы для региональной политики нет пока оснований. Весь опыт предшествующих почти двадцати лет (и не только в Адыгее) свидетельствует о том, что даже в самых простых случаях, имеющих очевидное, рациональное и справедливое решение, принципиально иных интенций в региональной политике Центра в отношении «национальных» республик не обнаруживалось.

Период 2000–2010 гг. увенчал собой процесс постепенного исчерпания в Адыгее «человеческого капитала», способного направлять свою социальную и политическую активность для решения задач по обеспечению реального политического равенства людей, независимо от их национальности. На протяжении последних двадцати лет такого рода активность неизбежно вела к конфликту с этноэлитами. Массовое ощущение бесперспективности полемики с этноэлитами, опасения быть наказанным за это и сформировавшееся убеждение в том, что федеральный Центр на практике всегда будет на стороне этноэлит, формально лояльных ему, вызывают настроения апатии и выталкивают социально активный элемент из республики. Таким образом, отток из республики нетитульного русского населения, по всей вероятности, продолжится, что усилит «этнизацию» Адыгеи.

Полной дерусификации в том смысле, как это произошло в Чечне, Ингушетии и Дагестане, в Адыгее, по-видимому, не будет. Значительная часть русских, проживающих в районах, непосредственно примыкающих к Краснодару, повседневная жизнь которых (работа, учеба, отдых, лечение) протекает в этом городе, останется в Адыгее. Здесь останутся также военнослужащие и члены их семей, останутся многие пенсионеры. Разумеется, нет намерения уезжать и у тех, кто сознательно вписался в местные клиентские сети, разделяя сложившиеся правила игры или принявших решение следовать им. Останутся также «простые» люди, не имеющие амбиций и коротающие свой век в частной жизни.

Серьезных конфликтов русских с адыгейцами в республике никогда не было, и вряд ли они будут. Во-первых, потому что на уровне повседневных контактов людей разных национальностей никакой ксенофобии нет ни у адыгейцев, ни у русских, и случаи бытового национализма крайне редки. А, во-вторых, потому что во всех регионах и странах, подконтрольных этноэлитам, спаянных этнической солидарностью и клиентскими отношениями – от Туркмении до Тывы – русские предпочитают выезд из «национального» региона, нежели борьбу за свои права, поскольку в их среде этническая солидарность невелика. Хотя в демократических «ненациональных» странах, где работают рациональные правила игры и право – от Прибалтики до США – русские показывают высокую конкурентоспособность.

Доля русских в Адыгее будет уменьшаться, разумеется, не только по «политическим» причинам, но и вследствие чисто экономических причин (низких зарплат), а также высокой смертности и низкой рождаемости. Численность адыгейцев, уровень смертности которых также в последние годы несколько превышает показатели рождаемости, не будет быстро расти. Это подстегнет требования адыгейских общественных организаций к российскому руководству, обеспечить переселение в республику зарубежных адыгов, численность которых исчисляется несколькими миллионами (в основном они живут в Турции и некоторых странах Ближнего Востока). Однако, как показывает практика, количество желающих переселиться в Адыгею иностранцев адыгского происхождения пока исчисляется единицами или, в лучшем случае, десятками в год.

В итоге намечаются этнодемографические сдвиги: население Адыгеи постепенно и пока не очень заметно замещается не русскими, и не адыгейцами, а в основном выходцами из трудоизбыточных регионов Кавказа (Армении, Азербайджана, других северокавказских республик). Это создает определенные предпосылки для этнической конкуренции и конфликтности, которая уже начинает понемногу проявляться на бытовом уровне.

Массовое распространение адыгской этнической идеологии, в основе которой лежит историческая травма (Кавказская война и трактовка этой войны как геноцида адыгов), ее трансляция и укоренение в массовом этническом сознании ведет к увеличению количества людей с «пеплом сожженных аулов в сердце». Понятно, что такая актуализация исторической травмы углубляет этнические границы и стимулирует дальнейшую эволюцию республики в сторону сугубо «национальной». Активизация деятельности адыгских (адыгейских, черкес-

ских, кабардинских) общественных организаций по налаживанию связей с зарубежными адыгскими этническими организациями, способствует усилению зарубежного влияния на Северном Кавказе. В принципе возможно установление полного зарубежного контроля в такой, например, международной адыгской организации, как Международная черкесская ассоциация, поскольку количество зарубежных адыгов на порядок превышает количество адыгов, являющихся гражданами РФ. Это создает риск упрочения позиций на Северном Кавказе геополитических конкурентов РФ.

В 2000-е гг. усилились предпосылки для распространения в Адыгее экстремизма, способного выступать от имени ислама. Ведь, по сути, радикальный исламизм – это есть не что иное как принципиальный протест против существующего социального порядка с его несправедливостью и неравенством, коррупцией, попранием человеческого достоинства и морали и т.п., стремящийся насадить иную модель власти и общества. Сохраняющиеся в Республике Адыгея перечисленные и иные проблемы способны питать не только радикальный исламизм, но и другие версии экстремизма, хотя широкое распространение экстремизма в Адыгее, на наш взгляд, маловероятно.

Самым вероятным сценарием развития этнополитической ситуации является дальнейшая эволюция Адыгеи как относительно спокойной «этнической территории», легко управляемой Центром путем поддержки этноэлит и всестороннего «учета национальных особенностей». В силу того, что Адыгея является одним из самых маленьких по территории и населению субъектом РФ, «учет национальных особенностей» не слишком дорого обойдется российскому бюджету.

Глава 9

Республика Дагестан

Этнический состав и демографическая ситуация

Этнический состав населения Дагестана наиболее сложный среди республик Северного Кавказа (см. табл. 1). Всего проживают более 50 народов. «Титульной» нации в Дагестане нет, а название республики означает «страна гор», что не связано с каким-либо народом, проживающим на ее территории, как в остальных республиках региона.

Около 300 этносов относятся к коренным народам, т.е. сформировавшимся в пределах территории нынешнего Дагестана, большинство из которых говорит на языках кавказской семьи: аварцы, даргинцы, кумыки, лезгины, лакцы, табасараны, ногайцы, рутульцы, агулы, цахуры¹. Кроме коренных народов в республике заметны по численности населения также русские, азербайджанцы, чеченцы-акинцы².

Таблица 1

**Этнический состав населения Республики Дагестан
(по данным переписей 2002 и 2010 гг.)**

Народы	Численность, тыс. чел.	Уд. вес, %	Численность, тыс. чел.	Уд. вес, %
	2002 г.		2010 г.	
Все население	2576,5	100	2910,2	100
Аварцы	758,4	29,4	850,0	29,4
Даргинцы	425,6	16,5	490,4	17,0
Кумыки	365,8	14,2	431,7	14,9
Лезгины	336,7	13,1	385,2	13,3
Лакцы	139,7	5,4	161,3	5,6
Табасараны	110,2	4,3	118,8	4,1
Чеченцы	87,7	3,4	93,7	3,2
Андо-цезские народы*	56,7	2,2	48,26	1,7
Ногайцы	38,1	1,5	40,4	1,4
Рутульцы	24,3	0,9	27,8	1,0
Агулы	23,3	0,9	28,0	1,0
Таты (горские евреи)	12,9	0,9	0,5	0,02
Цахуры	8,2	0,3	9,8	0,3
Русские	120,9	4,7	104,0	3,6
Азербайджанцы	111,7	4,3	130,9	4,3
Армяне	57,0	0,22	5,0	0,2

Примечание: *к андо-цезским народам в Дагестане относятся: андийцы, арчинцы, ахвахцы, бежтинцы, ботлихцы, гинухцы, годоберинцы, гунзибцы, дидойцы, каратинцы, тиндалы, хваршины, чамалалы. В ходе переписи 2010 г. они указали свою национальную принадлежность.

¹ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: социально-экономический справочник. М., 1999. С. 76.

² Там же. С. 77.

Самые многочисленные группы народов это: аварцы – 29,4%, даргинцы (17,0%), кумыки (14,9%), лезгины (13,3%). Свыше 3% в населении республики имеют также – лакцы (5,6%), азербайджанцы (4,5%), табасараны (4,1%), чеченцы (3,2%), русские (3,6%).

Общая численность населения Дагестана, согласно результатам переписи 2010 г., составляет 2 млн. 910 тыс. чел. По сравнению с годом предыдущей переписи (2002 г.) количество жителей в республике увеличилось более чем на 333,7 тыс. чел. (в 2002 г. – 2 млн. 576,5 тыс. чел.)¹. Это связано с высоким естественным приростом населения, а также с нерегистрируемой миграцией.

Удельный вес городского населения в республике Дагестан вырос до 45,3%, а сельского населения снизился до 54,7% (по данным переписи 2002 г. соответственно – 42,8 и 57,2%). Заметно прибавили в численности население города Махачкала, Каспийск, Дербент, Избербаш.

В республике сохраняется превышение численности женского населения над мужским. По данным переписи 2010 г., на 1000 мужчин приходится 1078 женщин, против 1074 по переписи 2002 г.

Республику Дагестан отличает большая миграционная активность населения. Усилившиеся процессы миграции жителей связаны с выбытием представителей этнических групп республики в другие регионы России, возвращением в республику представителей коренных народностей и появлением в республике большого числа беженцев. Например, численность чеченцев в Дагестане в последние годы значительно выросла: еще в 1994 г. их было 62 тыс. чел.², а к 2010 г. стало 93,7 тыс. чел., и они сейчас составляют 3,2% населения республики. Из 132 тыс. беженцев, прибывших в Дагестан во время первой чеченской войны, на постоянное проживание в республике остались более 18 тыс. человек.

Этнополитические исследования дагестанских ученых показывают, что существует реальная угроза функциональной гибели языков некоторых малочисленных этнических общностей Дагестана. Некоторые исследователи (А.Д. Даниялов, М.М. Ихтилов и др.) считали слияние народов в Дагестане прогрессивным, неизбежным явлением, а рост русско-дагестанского двуязычия рассматривали как свидетельство формирования особой единой нации³. Речь шла прежде всего о «слиянии» малочисленных андо-цезских народов и арчинцев с аварцами, кайтагцев и кубачинцев с даргинцами, а также малочисленных народов лезгинской подгруппы (агулов, рутульцев, цахуров и табасаранов) с лезгинами. Однако прогнозы о быстром «формировании дагестанской нации» и «консолидации лезгинской

¹ Национальный состав и владение языками, гражданство. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. Т. 3. Сборник материалов Федеральной службы государственной статистики по РД. Махачкала, 2005. С. 6–11.

² Это местные чеченцы-акинцы.

³ Даниялов А.Д. Советский Дагестан. М., 1960. С. 20; Ихтилов М.М. К вопросу о национальной консолидации народов Дагестана // Советская этнография. 1965. № 6. С. 97; История Дагестана в 4-х томах. М., 1969. Т. IV. С. 292; Даниялов А.Д. Строительство социализма и развитие национальных отношений в Дагестане / Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. М., 1974. С. 55.

подгруппы народов в единую этническую общность» не оправдались. Их языки выжили, сохранились и продолжают существовать, правда, ограничены территорией одного горного селения или группы селений и, как правило, внутрисемейным, бытовым уровнем. По итогам переписи 1939 г., в число аварцев были включены 14 малочисленных народов: андийцы, арчинцы, ахвахцы, багулалы, бежтинцы, ботлихцы, гинухцы, годоберинцы, гунзибцы, дидойцы, каратинцы, тиндалы, хваршины и чамалалы; в состав даргинцев – кайтагцы и кубачинцы и, наконец, в состав лезгин – агулы, рутулы, цахуры. Конституцией РД с 1959 г. признаны статусы только четырех малочисленных народов: агулов, горских евреев (татов), рутулов и цахуров¹.

По Всероссийской переписи населения 2002 г., численность представителей малочисленных народов Дагестана составила в РФ и РД (человек): андийцев – 21 808 (21 270), арчинцев – 897, ахвахцев – 6376 (6362), багулалов – 40 (18), бежтинцев – 6198 (6184), ботлихцев – 16 (0), гинухцев – 531 (525), годоберинцев – 39 (2), гунзибцев – 998 (972), дидойцев – 14 256 (15 176), каратинцев – 6052 (6019), тиндалов – 44 (33), хваршинов – 128 (107), чамалалов – 12 (3), кайтагцев – 5 (4), кубачинцев – 88 (57) человек². Эти данные свидетельствуют о том, что незначительная часть представителей малочисленных народов Дагестана воспользовались правом указать свою «первичную» этническую принадлежность. Это может означать либо то, что они не придают этому фактору значения, либо этническое сознание достаточно трансформировалось, и они инкорпорировались в состав соответствующих более крупных по численности народов: аварцев и даргинцев. Процессы ассимиляции малочисленных народов, по-видимому, продолжаются. Так, по итогам переписи населения в 2010 г., среди дагестанских народов, указавших свою национальную принадлежность, не присутствуют по сравнению с 2002 г. такие малочисленные этносы, как: багулалы, кайтагцы и кубачинцы. Очевидно, первые записались аварцами, а два других этноса – даргинцами³.

Этническое представительство в органах власти республики

Избирательная система в республике всегда гарантировала представительство в Народном Собрании всем крупным этносам Дагестана в рамках определенной квоты. Однако за последние годы произошли существенные изменения в этой практике. Правда, сохранилось положение, когда президента (эта должность введена в 2006 г.), председателя Народного Собрания и председателя правительства избирают из представителей разных этносов. В то же время действовавшие в прошлом квоты на избрание народных депутатов изменены.

¹ Магомедханов М.М., Ибрагимов М.Р.А. Языковое и этнокультурное многообразие народов: специфика Дагестана // «Социологические исследования», 2009. С. 46, 47, 49.

² Национальный состав и владение языками, гражданство. Книга I. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. Т. 4. М., 2004. С. 7–18, 58–59.

³ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.html. Режим доступа: 14.01.2012.

Законодательно включено положение о том, что выборы депутатов будут проходить по партийным спискам. В марте 2011 г. прошли выборы в Народное Собрание Дагестана по партийным спискам. По данным республиканской избирательной комиссии, в разрезе партийной принадлежности голоса избирателей распределились следующим образом: 65% от «Единой России» (62 депутатских места); 13,7% – от «Справедливой России» (13 депутатов); 8,39% – от «Патриотов России» (8 мест); 7,3% – от КПРФ (6 мест); 5% – от партии «Правое дело» (1 депутат). Партия «Яблоко» в выборах участие не принимала.

В разрезе национальной принадлежности депутатов состав Народного Собрания Республики Дагестан (пятого созыва) выглядит следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

**Национальный состав Народного Собрания
(республиканского парламента) Республики Дагестан. 2011 г.**

Аварцы	26	Табасараны	3
Даргинцы	14	Рутулы	2
Кумыки	13	Цахуры	1
Лезгины	12	Агулы	1
Лакцы	5	Азербайджанцы	4
Ногайцы	1	Чеченцы	3
Русские	4	Таты (евреи)	1
Всего депутатов – 90 чел.			

Таким образом, Народное Собрание Республики Дагестан состоит из 90 депутатов, представляющих 14 народов Дагестана. Проблемы избрания депутатов по национальному признаку решались политическими партиями, участвовавшими в избирательном процессе.

Нынешний парламент можно назвать новым – около двух третей депутатов получили мандаты впервые. В законодательный орган власти пришли молодые люди с современным мышлением. Можно сказать, что обновилась дагестанская политическая элита.

Этнополитическая ситуация в республике

После распада СССР серьезно изменилась этнополитическая ситуация в республике: имели место попытки сепаратизма, т.е. создания самостоятельных государственных образований в составе РФ; возникли проблемы разделенных народов, этнотерриториальные, этноконфессиональные и внутриконфессиональные конфликты. Серьезное беспокойство у народов Дагестана вызвали террористические акты, унесшие сотни человеческих жизней.

Для Дагестана самым напряженным оказался период второй половины 90-х гг. XX в. Он был связан с варварским нападением вооруженных бандформирований, проникнувших в республику с территории соседней Чеченской Республики. В конце лета – начале осени 1999 г. свыше 36,7 тыс. жителей Ботлихского, Цумадинского, Новолакского и Буйнакского районов были вынуждены покинуть

зоны боевых действий и выехать в другие места. Из них свыше 5 тысяч человек на начало 2000 г. продолжали проживать в местах временного размещения. На их содержание из бюджета Российской Федерации были выделены средства в сумме 19,7 млрд. рублей.

В последние годы (2009–2011 гг.) очень серьезной проблемой для Дагестана стали безработица среди населения, исход сельских жителей с гор на равнину, неконтролируемые миграции.

Дестабилизирующим фактором для Дагестана и других республик Северного Кавказа стала внешняя угроза, попытки вмешательства мировых держав в дела Северного Кавказа с целью вытеснения России из этого региона. Следует подчеркнуть, что многие межнациональные и этноконфессиональные конфликты в регионе возникли не без стимулирования извне. Нельзя отрицать и тот факт, что некоторые кризисные ситуации в Дагестане во многом создаются искусственно.

Рассмотрим далее этапные события в республике, отражающие развитие общественно-политических и межэтнических процессов в постсоветский период.

Второй Съезд народов Дагестана. 1992 год

Несмотря на сложную обстановку в республике в период 1991–1992 гг., высшее руководство того времени выработало тонкую стратегию формирования новой республиканской «властной» элиты, которая стала бы иной, в духе перемен в стране, но не утратила бы своей созидательной роли. Для начала республиканские власти создали альтернативный «либеральному» Конгрессу народов Дагестана Съезд народов Дагестана, в состав которого входили около 20 национальных движений и разного рода партий. На этом съезде вынесли для обсуждения Концепцию сохранения целостности Республики Дагестан. Съезд предложил программу развития горных районов и равнинной части республики, отметил необходимость широкого обсуждения экономических, социальных и национальных проблем в средствах массовой информации. Руководство республики пригласило к диалогу лидеров национальных движений, а также использовало противоречия между последними, что привело к подтверждению политического курса, выраженного формулой «Единый Дагестан в единой России», который впоследствии получил полную поддержку народа.

Второй Съезд народов Дагестана, прошедший в 1992 г., единодушно высказался за сохранение Дагестана в составе Российской Федерации и провозгласил курс на демократические преобразования¹. Съезд принял решение о создании Государственного Совета Республики Дагестан, куда вошли представители 14 народов Дагестана. Позже это положение было включено в Конституцию республики. После внесения указанных изменений элита республики включала в себя представителей как старой «традиционной», так и новой «неформальной» элиты. Почти все лидеры национальных движений получили влиятельные государственные посты.

¹ Первый Съезд народов Дагестана проходил в 1920 г. На нем дагестанцы, как общность народов, впервые обрели право на автономное развитие в составе Советской России.

Важнейшим событием второго десятилетия развития Дагестана в составе новой России стал Третий Съезд народов Дагестана (15 декабря 2010 г.). Он собрал 2965 человек – представителей всех национальностей и вероисповеданий, граждан разных взглядов, убеждений из всех городов и районов республики. Съезд был посвящен рассмотрению накопившихся проблем, препятствующих нормальному развитию республики. Отмечалось, что будут приниматься новые системные решения в области экономики, социальной сферы, общественной жизни, кадровой политики. В своем докладе на съезде президент Дагестана М. Магомедов перечислил первоочередные проблемы, препятствующие нормализации обстановки в республике:

1. Сложное положение в области экономики. Республика продолжает оставаться дотационной. Разрыв между бедностью и богатством создает в обществе осязаемое напряжение, обостряет чувство социальной несправедливости. Большинство молодых людей не имеет работы. Социальная неустроенность порождает недовольство, служит питательной почвой для распространения протестных настроений, радикальных и экстремистских идей.

2. До конца не решены проблемы репрессированных и насильственно переселенных народов, связанные с восстановлением Ауховского района.

3. Актуальными остаются проблемы разделенных народов. Государственные границы Российской Федерации с новыми независимыми государствами – Азербайджаном и Грузией – разделили лезгин, аварцев, азербайджанцев, цахуров и рутульцев. Административными границами между субъектами РФ разделен ногайский народ.

4. Обостряют ситуацию в республике процессы, связанные с миграцией населения с гор на равнину и неурегулированностью земельных отношений.

5. Серьезной проблемой для Дагестана стала коррупция, которая подрывает авторитет государства и вызывает недоверие народа к власти.

6. Главной проблемой республики остается обеспечение мира и согласия, безопасности и правопорядка, изменение отношения общества к идеологии экстремизма и терроризма. Эти явления стали основным препятствием на пути к общественно-политической стабильности и социально-экономическому развитию республики. Выстрелы и взрывы, убийства и террор стали обыденным явлением в жизни дагестанского общества. За последние десять лет от рук террористов в республике погибли более 1100 человек, ранены свыше 1200. Совершен целый ряд резонансных преступлений, повлекших многочисленные человеческие жертвы. Вымогательство и шантаж, разбой и бандитизм, похищение людей, поджоги, диверсии на объектах связи и коммуникаций, энергетики становятся обычной практикой для незаконных вооруженных формирований. «Несмотря на огромное количество человеческих жертв, дагестанское общество, к сожалению, так и не осознало опасности и не осудило по-настоящему терроризм и экстремизм», – отметил президент РД¹.

¹ Магомедов М.М. Доклад на 3 Съезде Дагестана «Дагестан за мир, согласие и развитие!» // Дагестанская правда. 16.12.2010.

Действия террористов создают пугающий образ Дагестана и дагестанцев, который стал ассоциироваться с опасностью, невежеством, бескультурьем и фанатизмом.

Появление радикальных идей на Северном Кавказе и в Дагестане совпало с общественными, политическими и экономическими реформами в стране, с изменением духовно-нравственных ориентиров. Неверно сводить причины экстремизма и терроризма лишь к социально-экономическим трудностям. Не менее важное значение имеют и факторы общественного сознания.

Съезд принял обращения к Президенту РФ Д.А. Медведеву, а также к дагестанцам. В них отмечается, что Съезд народов Дагестана продемонстрировал единство дагестанского общества, подтвердил, что дагестанцы выбирают путь мира, созидания и цивилизованного развития вместе со всей многонациональной Россией. Съезд отметил, что разделяет принципиальную позицию Президента РФ Д.А. Медведева в борьбе с преступностью, поддерживает меры, направленные на обеспечение законности и правопорядка, укрепление и реформирование правоохранительных органов. Съезд принял решение учредить общереспубликанский праздник – **День единения народов Дагестана**.

Перечисленные выше проблемы внутриполитического развития Дагестана требуют более детального рассмотрения, в т.ч. с учетом нередко эксплуатируемого этнического фактора.

Проблемы экстремизма и терроризма

Серьезным вызовом национальной и региональной безопасности Российской Федерации стали религиозно-политический экстремизм и терроризм¹, взявшие на вооружение этнонационалистические, сепаратистские цели и выступающие под знаменем исламского фундаментализма. В трудах зарубежных стратегов и геополитиков Дагестан рассматривается как та зона, с которой вероятнее всего начнется распад России. Именно в Дагестане, Чечне и Ингушетии находятся главные центры радикального сепаратизма (ваххабизма) – крайне политизированной формы ислама, которая используется лидерами национальных радикалов. Здесь совершаются террористические акты и действует сетевая террористическая структура. Зоны интересов и ритмы террористической активности в этих республиках расширяются, угрожая безопасности всей Российской Федерации. Об этом свидетельствуют совершенные террористические акты в Дагестане и в других республиках Северного Кавказа.

Грозными симптомами терроризма в Дагестане стали чудовищные по жестокости и количеству жертв теракты в Махачкале, Буйнакске, Кизляре, Каспий-

¹ Терроризм – политика устрашения и насильственных действий в достижении определенных политических целей (изменение внутренней и внешней политики государства, провоцирование международных инцидентов и вооруженных конфликтов, провокаций на межэтнической и межрелигиозной основе: навязывание определенной линии поведения, подавление политических противников, конкурентов и т.д.). При помощи террора, убийств, покушений, инсценирования «судов», диверсионных акций, направленных как против противника, так и против не причастного к противостоянию населения. – Ксенофонов В.Н., Бондаренко В.Ф. Социологическая энциклопедия. Т. 2. С. 645.

ске, унесшие сотни жизней ни в чем неповинных людей, а также сотрудников правоохранительных органов.

Таблица 3

Последствия террористических актов в Республике Дагестан. 2005–2010 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Всего
Погибло сотрудников правоохранительных органов	40	30	36	40	59	11	216
Гражданских лиц:							
погибло	11	3	12	7	16	–	49
ранено	35	16	19	14	30	10	124
Членов НВФ и их пособников:							
уничтожено	50	39	55	77	144	17	382
задержано	123	120	102	97	111	4	557

Примечание: *НВФ – незаконные вооруженные формирования.

Источник: По данным предохранительных органов РД на 12.02.2010.

Террористы все чаще эксплуатируют религиозный фактор. Прикрытие религией политических устремлений и насилия практикуется издревле. Терроризм, использующий религиозные лозунги, тесно связан с этнополитическим терроризмом. В результате многочисленных акций, осуществленных экстремистами, они создали новую, совершенно нетерпимую для северокавказского сообщества ситуацию. А побуждающим мотивом религиозно-политического терроризма и экстремизма выступает именно ваххабистско-салафитская проповедь джихада, снявшая общечеловеческий моральный запрет на убийство невинных людей, определяемых «врагами ислама». Следует подчеркнуть, что понятие «религиозный терроризм» имеет достаточно условный характер, поскольку основные религии мира в их традиционном каноническом содержании не совершают терроризма, не призывают к нему, провозглашая, наоборот, целый ряд высоконравственных постулатов.

Можно выделить ряд причин внутреннего характера, которые привели к появлению радикализма среди мусульман России и Дагестана, в том числе:

- практическое отсутствие научно обоснованной национальной и религиозной политики РФ на Юге России, отсутствие глубокого анализа и прогнозов в этих сферах;
- значительное понижение уровня жизни населения после распада СССР;
- колоссальная разница в уровне жизни между богатыми и бедными, еще более заметная в местах компактного проживания мусульман;
- закрытие многих крупных советских предприятий на юге страны, приведшее к значительной безработице, особенно среди молодежи в ряде регионов Северного Кавказа и Дагестана, составляющей 80% сельского населения;
- коррупция в органах государственной власти, лишаящая простых людей всякой жизненной перспективы и веры в государственную власть;

- неискоренимая коррупция в высших и средних специальных учебных заведениях, лишаящая молодых людей уверенности в завтрашнем дне и справедливости при поступлении в высшие учебные заведения;
- деградация общественной нравственности, распространение проституции, наркотиков, алкоголизма и т.д.

Кроме внутренних существуют и объективные внешнеполитические факторы, в т.ч. явление глобализации.

Чтобы нормализовать этнополитическую обстановку, межнациональные отношения в Дагестане, понадобятся годы и большие усилия федерального Центра, руководства республики, партий, общественных движений, религиозных объединений. Для этого необходимо выбрать продуманную научно обоснованную и перспективную национальную политику РФ на Северном Кавказе. По существу от этой политики во многом будут зависеть настоящее и будущее, благополучие народов Северного Кавказа, судьба российской государственности.

Проблемы «разделенных» народов

В результате распада СССР некоторые народы Дагестана по независящим от них причинам оказались разделенными, что, естественно, создало множество проблем. Так, административная граница между Российской Федерацией и Азербайджаном стала государственной границей, а граждане лезгинской национальности, находящиеся в близком родстве, оказались по разные стороны границы.

Общественные движения лезгинского народа предложили решить эту проблему путем создания самостоятельного национального образования в составе РФ. В июле 2008 г. в Екатеринбурге состоялся Международный съезд лезгинского народа. В принятых на нем документах ставился вопрос о возрождении лезгинской государственности и создании суверенной республики Лезгистан в составе РФ, чтобы объединить лезгин, проживающих в Азербайджане и Дагестане. Эти идеи прежде всего исходили от лезгинского национального движения «Садвал».

Фактор «разделенных» народов характерен и для таких этносов, как аварцы, ногойцы, цахуры. Вопрос о федерализации Республики Дагестан и создании самостоятельной Кумыкской Республики ставило кумыкское народное движение «Тенглик». Практически кумыкское движение «Тенглик» и лезгинское народное движение «Садвал» встали на путь конфронтации с органами государственной власти республики, прибегая к неконституционным формам и методам решения своих вопросов.

В связи с коренными изменениями в Грузии, связанными с приходом к власти З. Гамсагурдия, значительная часть аварцев, проживающая сотни лет в Кварельском районе Грузии, по причине притеснений вынуждена была покинуть обжитые места и переселиться в Дагестан.

Общественно-политическая организация «Бирлик» (Единство) выдвинула цель – объединение ногойского народа, разделенного административно-территориальными границами между Ставропольским краем, Дагестаном, Астраханской областью, Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиками. В Уставе

общества ногойского народа «Бирлик» сказано: «“Бирлик” ставит целью демократическими методами способствовать единению ногойского народа и созданию своего национального образования в составе РФ».

Попытки федерализации республики в тяжелейших условиях 1990-х годов означали бы распад Республики Дагестан. Проблемы «разделенных» народов в определенной степени осложнили взаимоотношения между Дагестаном, Азербайджаном и Грузией. Несомненно, «разделенность» народов – один из сложнейших вопросов, решение которого во многом определяет политическую стабильность и межнациональное согласие в самой республике на южных рубежах Российской Федерации. Сторонники единства Республики Дагестан (среди них было немало дальновидных ученых), политическое руководство республики в лице Государственного Совета РД приложили огромные усилия, чтобы сохранить территориальную целостность Дагестана. Межнациональное согласие и целостность республики были сохранены.

Таким образом, следует признать, что полиэтничность Дагестана – это важнейший фактор политических процессов, с которым необходимо считаться. С помощью этнополитического мониторинга возможно просчитать перспективы и варианты дальнейшего развития. При этом на федеральном и местном уровне следует принимать продуманные законы и решения, которые будут способствовать сохранению стабильности и межнационального согласия в российском обществе.

Этноконфессиональная ситуация

Отличительной особенностью Республики Дагестан является наличие национально-религиозных проблем. Нередко поэтому Дагестан называют своеобразным полигоном испытания идей, принципов и практики российской национальной политики.

После распада СССР ликвидировались прежние региональные Духовные управления мусульман (ДУМ), а возникли новые, самостоятельные ДУМ, часто образованные по этническому принципу. Представители духовенства на первых порах устремились во власть, возникли религиозно-политические партии, проповедующие националистические и экстремистские лозунги. У определенной части национальной элиты республики возникли идеи особого исламского пути развития, были предприняты попытки создания Халифата Дагестана и Чечни. Отдельные проповедники требовали создания новых институтов власти, иной социальной организации и иного вероисповедания.

Для Российской Федерации это принципиальный вопрос. Пропаганда таких моделей несовместима как с действующими государственно-политическими институтами, так и институтами традиционного ислама. Однако пока их распространению не поставили заслон. При активном участии исламских миссионеров, некоторых неправительственных организаций распространяются и материально поощряются несвойственные большинству российских мусульман радикальные и политизированные течения ислама (ваххабизм). Их деятельность приобрела в последние годы известное распространение в Дагестане и других

республиках Северного Кавказа. Зарубежные исламские центры занимаются подготовкой кадрового резерва мусульманского духовенства в этих республиках. Наибольший эффект в этом плане достигается путем обучения северокавказской молодежи в исламских учебных центрах ряда арабских стран – Алжира, Турции, Сирии, Саудовской Аравии, Иордании, Пакистана и других. Определенные религиозно-политические круги некоторых иностранных государств стремятся использовать канал студенческих обменов для формирования на постсоветском пространстве новых национальных элит, имеющих перспективу вхождения во власть и ориентированных на зарубежные исламские центры. На это выделяются немалые финансовые средства. Поэтому следует совершенствовать систему отбора и направления молодежи на обучение в зарубежные исламские учебные заведения.

Серьезной проблемой региона стали столкновения между мусульманами традиционного толка и т.н. ваххабитами, представляющими реформистские направления в исламе, распространившиеся на Северном Кавказе в 90-е гг. XX в. В Дагестане этот внутриконфессиональный конфликт достиг особой остроты. В 1995–1999 гг. противостояние не раз выливалось в вооруженные столкновения на территории Буйнакского, Цумадинского, Хасавюртовского районов и города Махачкалы. Эти события еще раз показали опасность религиозного экстремизма. В Дагестане ваххабиты убили нескольких имамов мечетей, а 21 августа 1998 г. на территории Махачкалинской джума-мечети была взорвана автомашина, в которой находился муфтий Дагестана С. Абубакаров. Государственный Совет, Народное Собрание и правительство РД выступили с заявлением по поводу теракта в отношении муфтия Дагестана, в котором говорилось: «Этот террористический акт вызвал глубокое возмущение у всех дагестанцев, независимо от политических и религиозных убеждений. Преступление совершено на виду у верующих на территории джума-мечети в святой пятничный день. Такое могло совершить только люди, полностью утратившие всякие нравственные принципы»¹.

В северокавказских республиках были приняты правовые нормативные акты в отношении ваххабизма. Ваххабизм находится под запретом в республиках Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. Ваххабиты Северного Кавказа, так же как их предшественники на Аравийском полуострове, заняли непримиримую позицию в отношении всего, что они считают новшеством в исламе. Ваххабиты на Северном Кавказе, безусловно, несут определенный дестабилизирующий заряд в силу не только экстремистского характера своего учения, но также и в силу сложившейся в регионе в последние годы сложной экономической и политической ситуации. Массовый приток в ваххабитскую общину произошел в самых неблагополучных республиках Северного Кавказа – Чечне и Дагестане.

Ваххабизм сегодня представляет удобную идеологическую платформу для целого ряда деструктивных сил, которые действуют на Северном Кавказе, начиная с чеченских сепаратистов и заканчивая откровенными террористами. В руках госу-

¹ Ильясов З. Дагестан: цифры и факты. Махачкала, 2007. С. 326.

дарства есть важнейшие рычаги, умелое использование которых могло бы позволить сузить социальную базу фундаментализма. В первую очередь – стимулирование экономического развития региона. Живущий в благополучии человек не поддержит экстремизм. Если вернуть Северному Кавказу былое его благополучие, исторически присущую духовность и нравственность, то можно будет надеяться, что здесь наконец-то утвердятся долгожданный мир и спокойствие.

Огромная роль в обеспечении гражданского мира принадлежит религиозным объединениям. Благодаря Конституции и действующему законодательству сегодня в республике обеспечена широкая свобода вероисповедания, функционируют свыше 2000 мечетей, 13 исламских высших учебных заведений, 76 медресе. Ежегодно более 10 тысяч дагестанцев совершают хадж. Систематически выходят исламские газеты, большинство телекомпаний регулярно выдают в эфир религиозные передачи. Главные мусульманские праздники объявлены выходными днями, религиозные объединения стали важнейшими институтами гражданского общества.

Этнотерриториальные конфликты

В процессе реформирования социально-экономической и общественно-политической системы страны многие конфликты из латентного состояния переросли в открытые, появились новые зоны противостояния и напряженности.

В Дагестане наиболее сложными были конфликты четырех типов:

- связанные с реабилитацией репрессированных народов (чеченцы-аккинцы, нижетеречные казаки);
- с земельными отношениями на равнине (ущемление интересов равнинных народов за счет переселения горцев на равнину и отвода земель под отгонное животноводство);
- конфликты разделенных народов (лезгины, аварцы, цахуры на юге);
- усилились тревоги от разобщенности у ногайцев и у русских.

В 1991 г. наблюдалось длительное противостояние аварцев и чеченцев на почве территориальных претензий в селе Ленинаул. По той же причине между чеченцами-аккинцами и лакцами усилилось противостояние в Новолакском районе. Конфликт был разрешен примирением сторон.

В 1992 г. произошел конфликт между кумыками и даргинцами в селе Костек на почве землеположения. Тогда же состоялась длительная забастовка кумыкского населения в Хасавюртовской зоне с требованием отставки руководства правоохранительных органов и голодовка кумыкских женщин на центральной площади Махачкалы.

Опасные конфликтные ситуации имели место в Дербенте – между лезгинами и азербайджанцами; в Кизляре – между казаками и национальными движениями горцев; в Кизилюрте – между аварским национальным движением и правоохранительными органами¹. Все они в результате примирительных процедур в итоге были разрешены благополучно.

¹ Ильясов З. Дагестан: цифры и факты. С. 192–193.

Исследуя проблемы межэтнического взаимодействия и этнокультурной интеграции, следует принять во внимание высказывание В.А. Тишкова о том, что в наши дни этнические конфликты в «чистом виде фактически не существуют. ...В силу полиэтнического состава населения бывшего СССР и нынешних новых государств... фактически любой внутренний конфликт, социально-экономический или политический по своей природе, обретает этническую окраску, что, как правило, углубляет и осложняет возникающие противоречия, придавая конфликтам дополнительный эмоциональный фон»¹.

Дагестан долгие годы был хранителем древней многовековой культуры, обычаев и традиций; конфликты и спорные вопросы между народами здесь чаще всего удавалось решать, обращаясь к обычному праву, к народной дипломатии, к традициям народов. При разрешении этнотерриториальных конфликтов в Дагестане в полной мере были использованы эти традиции.

В последние годы в российском обществе часто обсуждаются вопросы о национальной идее. В этой связи историк и публицист, профессор Расул Магомедов высказал такое мнение: «Национальной идеей Дагестана всегда было и остается единство и сплоченность наших народов, которые веками помогали нам выжить в годы исторических потрясений и разных революций, я уверен, помогут выжить в наше непростое время».

История Дагестана не знает случая межэтнического конфликта, чтобы один дагестанский народ воевал против другого. Стычки между общинами и князьями разных национальностей случались несколько не чаще, чем между говорившими на одном языке.

Русские в Дагестане

В истории Дагестана Россия и русский народ сыграли судьбоносную и созидательную роль. С появлением на территории Дагестана русских переселенцев связано возникновение среди местного населения новой этнической группы, сыгравшей значительную роль в социально-экономической и культурной жизни горного края. В конце XIX – нач. XX вв. русские составляли около половины городского населения Дагестана. Именно русские наряду с азербайджанцами, персами, горскими евреями, кумыками и армянами были тем ядром, вокруг которого формировалось городское население Дагестана. По материалам первой переписи населения Российской империи 1897 г., в Дагестанской области насчитывалось уже 16 тыс. русских, что составляло 2,8% населения. К 1913 г. их количество в крае возросло до 41,7 тысяч, или 5,9%.

Численность русского населения в Дагестане в 1926 г. составляла 65,7 тыс. чел. (8,8% населения); в 1939 г. – 195,3 тыс. (19,1%). Быстро росла их доля в городском населении: в Махачкале она составляла 60%, в Каспийске – 65,5%².

¹ Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 304.

² См.: Всеобщая перепись населения 1926 и 1939 гг. М., 1928 и 1940 гг.

В послевоенный период приток русского населения нарастал в связи с тем, что в Дагестан были посланы специалисты в сфере образования, медицины, сельского хозяйства и т.д. В результате в 1950 г. число русских достигло 213,8 тыс. человек, или 20,1% населения республики¹.

По переписи населения 1970 г. русских в Дагестане насчитывалось 209,6 тыс. чел., в 1979 г. – 189,5 тыс., а в 1989 г. – 165,9 тыс. чел. (9,21%). Благодаря труду, упорству и настойчивости русского населения, их дружескому участию и поддержке, дагестанцы смогли преодолеть трудности. Они помогли воспитать несколько поколений современных специалистов, обучить дагестанцев самым разнообразным профессиям, развить экономику, культуру и науку. Представители русского народа внесли огромный вклад в развитие промышленности, сельского хозяйства, в строительство новых городов и поселков, гидроэлектростанций, железных, шоссейных дорог и т.д.

Выдающуюся роль в развитии образования, культуры и науки в республике сыграл русский язык. Через русский язык горцы Дагестана получили возможность приобщиться к передовой русской культуре, науке, технике, просвещению, к достижениям мировой культуры. Указом президента Республики Дагестан от 2 июля 2007 г. в целях содействия развитию, распространению и сохранению русского языка образован Совет по русскому языку при президенте РД.

Русские, являясь составной частью многонационального Дагестана, активно участвовали и сегодня участвуют во всех социально-экономических, политических, научно-технических, культурных процессах, служат живым мостом между многими народами, реальным центром, являются нейтрализующим компонентом.

К сожалению, в последнее десятилетие XX в. наметился отток русских из Дагестана. Численность русского населения во всех северокавказских республиках сократилась за период 1989–2002 гг. с 1 млн. 360 тыс. до 996 тыс. чел. (на 27%).

По переписи населения 2002 г., доля русских в республиках Северного Кавказа составляла: в Дагестане – 4,7%, Республике Ингушетия – 1,2%, Кабардино-Балкарской Республике – 25,1%, Карачаево-Черкесской Республике – 33,6%, Республике Северная Осетия-Алания – 23,2%, Чеченской Республике – 3,7%. К 2010 г. доля русских в Дагестане сократилась до 3,6%. За два десятилетия постсоветского периода абсолютное число русского населения в РД сократилось более чем на 60 тыс. чел. (со 165,9 тыс. в 1989 г. до 104 тыс. в 2010 г.).

Новые вызовы XXI в. подвергают российско-кавказские отношения серьезным испытаниям. Нельзя не сказать о том, что на Кавказе частично нарушено самочувствие русского населения, на отношении к которому нередко сказываются многие ошибки политических режимов. Следовательно, требует решения и целый ряд вопросов обустройства жизнедеятельности русского населения в этом регионе.

¹ Всесоюзные переписи населения 1959, 1970 гг. М., 1960 и М., 1972 г. Т. 1.

Таблица 4

Численность русского населения в Дагестане

Год	Численность	Удельный вес к общей численности населения РД, %
1950	213 754	20,1
1970	209 570	14,6
1979	189 474	11,6
1989	165 940	9,2
1994	153 139	7,8
1995	150 054	7,2
2000	120 000	5,6
2002	120 875	4,7
2010	104 020	3,6

Источник: Таблица составлена по материалам Всесоюзных, Всероссийской переписей населения и текущим материалам Территориального органа Федеральной службы Госкомстата по РД

Отток русских, наметившийся в сложный реформенный период, явился трагедией для всего дагестанского народа. Из республики уезжали высококвалифицированные специалисты, обрывались сложившиеся десятилетиями человеческие связи.

В «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» отмечается, что «межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности». «Русский вопрос» – вопрос судьбы не только русских, составляющих более 82% населения страны, но и всех народов, живущих на российском пространстве.

Однако следует признать, что весьма негативную роль в тот период сыграло и определенное равнодушие федерального Центра к проблемам Кавказа, чем воспользовались этнические кланы, экстремисты и террористы.

По данным социологических исследований, проведенных Региональным центром этнополитических исследований ДНЦ РАН, основными побудительными мотивами оттока русского населения из Дагестана являются:

- проблемы экономической нестабильности, низкий уровень жизни;
- конверсия оборонных отраслей промышленности, где в основном были заняты русские, резкий рост в этой связи безработицы;
- общий рост межнациональной напряженности на Кавказе, преступность;
- события в Чечне, нападение международных бандформирований на Дагестан в 1999 г.;
- боязнь возможности исламизации Дагестана, выхода республики из состава России;
- преступления, связанные с незаконным отчуждением жилья у представителей русскоязычного населения;
- террористические акты, экстремистские позиции некоторых националистических группировок;

- низкий уровень рождаемости, высокая по сравнению с другими этносами смертность и постарение русского населения также влияет на уменьшение численности русских в республике.

В 2005 г. Президент России В.В. Путин заявил: «Исход русских означает потерю квалифицированной рабочей силы, потерю целых отраслей производства, культуры производства. И больше – это означает нарушение культуры совместного проживания народов на этих территориях»¹. Он выразил намерение федерального Центра обеспечить возврат людей независимо от их национальности. Эта задача крайне сложная, и пока отсутствуют многие необходимые условия для возвращения.

Для изучения и решения проблем русского населения при правительстве Дагестана создана специальная комиссия во главе с первым заместителем председателя правительства РД. Принимаемые органами государственной власти меры, направленные на снижение оттока русского населения за пределы республики, улучшение социально-политического климата в республике дали некоторые положительные результаты.

В Северном регионе республики (г. Кизляр, Кизлярский и Тарумовский районы), где русское население проживает компактно, для решения социально-экономических проблем создан Координационный совет по Северному региону республики. Правительством республики принята и реализуется программа «Север», направленная в том числе на сохранение исторической самобытности русского населения, что позволило не только снизить отток русских, но и стимулировать их возвращение в республику. Правительством принимаются меры увеличения представительства русского этноса в государственных органах, русской молодежи – в вузах республики (установлены, в частности, квоты для высших учебных заведений). Комиссия правительства Дагестана постоянно отслеживает ситуацию в религиозной среде через призму борьбы с религиозным и политическим экстремизмом, который в немалой степени влияет на миграцию русских.

В этом же плане следует рассматривать принятую в 2008 г. «Программу развития национальных отношений в Республике Дагестан на 2008–2010 гг.», реализация которой позволяет качественно улучшить основные направления выполнения государственной национальной политики, в том числе и по проблемам русского населения. Воздавая должное историческим заслугам русских учителей, врачей, инженеров, ученых, которые несли знания в самые отдаленные горные аулы, села и города Дагестана, по инициативе администрации г. Махачкалы в столице республики возведен мемориальный комплекс представителям русского народа, посвятившим свою жизнь Дагестану.

Значительный вклад в укрепление дружбы между этническими русскими и народами Дагестана вносят ученые Регионального центра этнополитических

¹ Путин: исход русского населения – проблема всего Северного Кавказа. – <http://news.peoples.ru/2005/05/25//25.shtml>.

исследований ДНЦ РАН. Этим проблемам посвящены многие фундаментальные научные труды РЦЭИ, научные конференции и изданные книги.

РЦЭИ провел широкое социологическое исследование с охватом республик Северного Кавказа на тему: «Образ России и русских в общественном сознании горцев Северного Кавказа». В настоящее время подведены итоги этого социологического исследования и готовится издание книги.

* * *

Чтобы нормализовать этнополитическую обстановку и межнациональные отношения в Дагестане и на всем Северном Кавказе, понадобятся годы и большие усилия федерального Центра, вновь созданного Северокавказского федерального округа (СКФО), руководства республик, партий, общественных движений, религиозных объединений. Для этого необходимо:

- федеральному Центру внести уточнения в Концепцию государственной национальной политики РФ с учетом произошедших со времени ее разработки изменений;
- разработать концепцию и программу развития Северокавказского региона;
- обеспечить единство действий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, направленных на преодоление сложной этнополитической ситуации в регионе;
- принять действенные меры по борьбе с организованной преступностью, терроризмом, экономическими и иными преступлениями;
- решить проблему «разделенных» народов, принять программы их социально-политической и экономической поддержки;
- принять масштабные и действенные программы для разрешения проблем беженцев, вынужденных переселенцев;
- разработать и осуществить комплекс мер, призванных остановить процесс оттока русского населения из субъектов РФ, обеспечить социально-политические условия возвращения в прежние места их проживания;
- принять меры, направленные на ликвидацию очагов международного терроризма и уничтожение бандформирований;
- определить меры по формированию благоприятного морально-психологического климата в республиках, где совместно проживают граждане русской и местных национальностей;
- обеспечить развитие федеративных и совершенствование межнациональных отношений с учетом традиций и местных особенностей, создание условий для полнокровного социального и этнокультурного развития народов Северного Кавказа¹.

¹ Бугай Н.Ф., Гопов А.М. Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е годы XX века). М., 2004. С. 384–389.

Глава 10

Республика Ингушетия

Население Ингушетии в 2010 г. составляло 412,5 тыс. чел., между переписями оно сократилось более чем на 50 тыс. чел. (в 2001 г. – 469 тыс.). По этническому составу жители республики принадлежат в основном к трем этносам: 94,1% от общего количества населения составляют ингуши; 4,6% – чеченцы; 0,8% – русские и еще 0,5% – представители других народов. Титульное население, таким образом, явно доминирует, поскольку в 2000-е гг. проявилась тенденция к сокращению доли нетитульных народов в структуре жителей Ингушетии (см. табл. 1)

Таблица 1

**Этнический состав Республики Ингушетия
(по данным переписей населения 2002 и 2010 гг.)**

Национальная принадлежность	Численность жителей, тыс. чел.		Уд. вес в общей численности, %	
	2002	2010	2002	2010
1. Ингуши	359	409,6	77	94,1
2. Чеченцы	85,6	38,6	18	4,6
3. Русские	15,4	18,8	3	0,8
4. Другие этносы	10,0	3,2	2	0,5
Всего	469,0	412,5	100,0	100,0

Ингуши составляют большинство во всех районах республики, тогда как представители других народов распределены по территории республики неравномерно. Основная масса русского населения проживает в восточных и северо-восточных районах (Сунженском и частично в Малгобекском). Чеченская община республики за последние годы заметно сократилась (с 85 до 38 тыс. чел.), благодаря стабилизации положения в Чечне и возвращению бывших беженцев и вынужденных переселенцев из этой республики в места своего постоянного проживания. На рубеже 1990–2000-х гг. их численность в Ингушетии нередко оценивалась как превосходящая численность постоянного населения, что было следствием военных действий и создавало для республики социально-политическую проблему. Чеченское население в основном проживает в восточных районах республики, пограничных с Чечней. Особо следует отметить, что такая этническая карта республики не является следствием «притеснений» или «гонений» в отношении данных этносов. Она отражает те реалии, которые сложились еще в советское время. Прогнозные ожидания того, что община русских в Ингушетии к моменту переписи 2010 г. может существенно увеличиться как за счет собственного прироста, так и особенно в результате прироста мигрантов, не оправдались. И в абсолютном, и в относительном исчислении количество русских продолжает сокращаться.

Этнополитическая ситуация в регионе до провозглашения Республики Ингушетия

Республика Ингушетия – самый молодой субъект Российской Федерации. Однако многие деструктивные процессы, происходящие в республике, напрямую связаны с ее историческим прошлым.

На рубеже 1920–1930-х гг. политику предоставления относительно максимальной автономии национальным меньшинствам сменила государственная политика форсирования этнических процессов административными методами. В русле практического осуществления этой программы в 1928 г. в Москве рассматривался вопрос о возможности объединения ингушей и чеченцев. В 1934 г. Чеченская и Ингушская автономные области (АО), без волеизъявления их народов, были объединены в Чечено-Ингушскую АО, которая через два года была переименована в Чечено-Ингушскую Автономную Советскую Социалистическую Республику (ЧИАССР)¹. Столицей стал город Грозный, расположенный за сотню километров от Ингушетии, куда были переведены все культурно-просветительские учреждения. Этот «гуманный акт» предполагал, что при создании специальных условий близкородственные народы должны образовать единый этнос. Реально при существовавшем в тот период более чем 4-кратном численном преобладании чеченцев над ингушами это означало растворение ингушского народа в чеченском, тем более при создании специальных условий².

В 1944 г. ЧИАССР упразднили, чеченцы и ингуши были депортированы в Среднюю Азию и Казахстан. Только за период с 23 февраля 1944 г. до 1 октября 1945 г. численность ингушей и чеченцев сократилась более чем на 91 тысячу человек³.

В 1957 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР была восстановлена упраздненная Чечено-Ингушская АССР. Восстановление республики предусматривало новую сложную перекройку административно-территориального деления региона. По возвращении ингуши столкнулись с серьезной проблемой: лишь треть смогла заселиться в свои дома, которые в большинстве были заняты новыми поселенцами, не желавшими их освобождать. Пока ингуши были в ссылке, Пригородный район и часть Малгобекского района, ранее входившие в состав Чечено-Ингушской АССР, были включены в состав Северо-Осетинской АССР. Грузия, Ставропольский край и Дагестан беспрепятственно вернули земли чеченцев и ингушей. Что касается Северной Осетии, то она фактически мешала возвращению на родину ингушей Пригородного района.

Часть ингушей, не имея возможности вернуться в места прежнего проживания, стала ратовать за восстановление ингушской автономии в прежних границах. В ноябре 1970 г. в Москву выехала группа ингушей с заявлением на имя Генерального секретаря ЦК КПСС Л.И. Брежнева с просьбой восстановить

¹ Зязиков М.М. На рубеже столетий. М., 2011. С. 10.

² Карпов Ю.Ю. Образы насилия в новой и новейшей истории народов Северного Кавказа // Антропология насилия. СПб., 2001. С. 239.

³ Алиев М.Ж. Так это было. Назрань, 2007. С. 17.

справедливость и вернуть Пригородный район в состав Чечено-Ингушской АССР. Тогда же группа коммунистов и беспартийных ингушей направила в ЦК КПСС письмо «О судьбе ингушского народа», в котором хорошо прослеживается позиция ингушей: «Мы согласны на любые варианты решения ингушского вопроса, которые дадут возможность восстановить территориальную целостность и национальную государственность Ингушетии. На наш взгляд, наиболее целесообразны следующие два варианта:

1. Ингушская АССР. Для развития собственной автономии Ингушетия располагает всеми необходимыми условиями.

2. Осетино-Ингушская АССР. Этот вариант мы предлагаем в целях сохранения исторически сложившейся территориальной целостности.

Мы хотим такого решения ингушского вопроса, при котором ингушский народ снова, как и в первые годы Советской власти и его самостоятельного автономного существования, получил бы, сохраняя целостность своей территории, возможность в полной мере проявить свои творческие созидательные силы, чтобы занимать подобающее ему место в братской семье советских народов. Из предложенных выше двух вариантов решения ингушского вопроса с учетом экономических, культурных и исторических особенностей предпочтение мы отдаем первому варианту. Но независимо от этого вопрос о возвращении в Пригородный район и Кескемские хутора их коренных жителей необходимо решить как можно быстрее, ибо это – вопрос жизни и смерти для ингушского народа, вопрос дружбы между ингушским и осетинским народами»¹.

Предложенный компромисс – создание объединенной осетино-ингушской республики свидетельствовал о принципиальности вопроса об утраченной земле, где покоятся предки ингушей. Но от руководства страны не последовало никакой реакции на эти просьбы.

В первые годы перестройки активизировалось общественное движение Ингушетии. «Ингушское национальное движение ставило перед собой две основные задачи. Во-первых, восстановление ингушской государственности в рамках автономной республики, во-вторых, ликвидацию последствий сталинской депортации 1944 г., полную правовую, территориальную и другую реабилитацию ингушского народа»². Вслед за этим в сентябре 1989 г. на Втором съезде ингушского народа была принята резолюция, требовавшая территориальной реабилитации ингушей: «Просить ЦК КПСС, Верховный Совет СССР, Второй съезд народных депутатов СССР решить вопрос восстановления нашей автономии в форме Ингушской Советской Социалистической Республики в составе Российской Федерации с административным центром в правобережной части города Орджоникидзе»³.

В 1991 г. в Москве проходил Второй внеочередной съезд народных депутатов, на котором был принят закон «О реабилитации репрессированных наро-

¹ Костоев Б.У. Преданная нация. [Б.м.], 1995.

² История Ингушетии. Магас, 2011. С. 447.

³ Второй съезд ингушского народа. Грозный, 1990. С. 212.

дов». Он вселил надежду ингушам на справедливое решение территориального вопроса. В ст. 3 данного закона прямо говорится: «Реабилитация репрессированных народов означает признание и осуществление их права на восстановление территориальной целостности, существовавшей до антиконституционной политики насильственного перекраивания границ». Но руководство страны не спешило приступить к реализации данного закона¹.

Принятие закона резко обострило ситуацию в Пригородном районе. В августе 1991 г. в Чечено-Ингушетии и Северной Осетии работала комиссия Верховного Совета и Совета Министров России во главе с заместителем Председателя Правительства России О. Лобовым. Итоги ее работы были рассмотрены на совместном заседании с участием представителей обеих республик во Владикавказе. Однако в связи с «неготовностью» Северной Осетии важный для обоих народов вопрос оказался отложенным на неопределенное время.

1 октября 1991 Чечено-Ингушская АССР распалась на Ингушскую Республику в составе РСФСР и «независимую» Чеченскую Республику. Ингушетия вошла в состав РСФСР на основе решения Чрезвычайного съезда народных депутатов Ингушетии от 15 сентября 1991 г.² 4 июля 1992 г. Верховный Совет РФ принял Закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации»³.

Этнополитические процессы в 1990-е годы

Трагические события ноября 1992 г. в Пригородном районе Северной Осетии⁴, приведшие к этнической чистке этой территории от ингушей, вызвали приток свыше 70 тыс. беженцев в только что созданную республику, и стали первым серьезным испытанием воссозданной ингушской государственности. Органам власти Ингушетии, не имевшим опыта государственного управления, пришлось решать массу проблем: поиск без вести пропавших, освобождение заложников, обустройство беженцев, налаживание диалога с сопредельной стороной – осетинами.

Новым дестабилизирующим фактором в республике стало нарастание напряженности в связи с началом вооруженного конфликта в соседней Чечне. С первых дней ввода федеральных войск в Чечню в декабре 1994 г. руководство и общественность республики прилагали максимум усилий для того, чтобы перевести конфликт в мирное русло и не допустить его эскалации, вызывая зачастую недовольство обеих сторон, задействованных в вооруженном противостоянии – т.е. и соседей-чеченцев, и руководства страны.

Завершение «первой чеченской войны» в 1996 г. и наступивший короткий «межвоенный период» также не принесли спокойствия ни в Северокавказский

¹ Патиев Я.С. Закон о реабилитации репрессированных народов: история сопротивления. (К 10-летию со дня принятия закона). Назрань, 2001. С. 3–34.

² Второй съезд ингушского народа. Грозный, 1990. С. 211.

³ Впоследствии название было изменено на новое – «Республика Ингушетия» – *примеч. редактора*.

⁴ Так называемый осетино-ингушский конфликт.

регион в целом, ни в Республику Ингушетию. Разгул криминального беспредела, нападения боевиков на силовые структуры, похищения людей, ставшие повседневностью жизни в межвоенной Чечне, оказывали негативное воздействие на соседние республики, особенно на Ингушетию и Дагестан. Однако эти проблемы померкли в сравнении с теми, которые обрушились на республику с началом второй чеченской кампании осенью 1999 г. Волна беженцев, сопоставимая с численностью населения самой Ингушетии, и резкий всплеск криминогенной активности в республике не имели аналогов даже в самые трудные первые годы становления ее самостоятельности.

Начало нового XXI в. Ингушетию встретила в крайне беспокойной общественной атмосфере, царившей на всем Северном Кавказе, сотрясаемом второй чеченской войной. К многочисленным нерешенным проблемам региона добавились новые. Среди социально-экономических проблем наиболее актуальной в начале 2000-х гг. стала проблема вынужденных переселенцев: более 200 тыс. беженцев из Чечни (русские, чеченцы, ингуши, армяне, татары) и из Пригородного района Северной Осетии (ингуши) находились на территории Ингушетии.

Напряженная общественно-политическая ситуация в республике в «нулевые» годы накладывалась на традиционно неблагоприятные социально-экономические реалии, имевшие давние исторические корни.

О преодолении последствий осетино-ингушского конфликта

В ряду насущнейших проблем этнополитического плана в сегодняшней РИ по-прежнему стоит преодоление последствий трагических событий осени 1992 г. в Пригородном районе и Владикавказе, в первую очередь – решение вопроса беженцев.

Несмотря на непродолжительный период осетино-ингушского конфликта (31 октября – 4 ноября 1992 г.), его значение нельзя недооценивать. Он на долгие годы определил этнополитический климат в отношениях двух соседних республик, стал основой для политической идентификации постсоветской Ингушетии и Северной Осетии.

Обе стороны имеют свои точки зрения на эти события. Ингушские и осетинские авторы, как известно, придерживаются в данном вопросе диаметрально противоположных оценок. Сошлемся на мнение директора ИЭА РАН академика В.А. Тишкова, который в своей работе «Очерки теории и истории этничности в России» характеризовал происшедшие события как «этническую чистку ингушей Пригородного района»¹. Проблема Пригородного района оставалась главной «болевым точкой» внутренней жизни республики на протяжении первого десятилетия ее существования. По большому счету она остается таковой и сейчас, фактически трансформировавшись из вопроса о территориальной реабилитации ингушей в проблему восстановления прав тех жителей, которые были изгнаны из Северной Осетии после событий 1992 г.² Проявляя добрую волю, ингушская сто-

¹ Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 393.

² Подробнее о переговорном процессе между двумя республиками и роли федерального Центра см. далее – Раздел 3., глава 17.

рона не требовала в качестве условия начала переговорного процесса отменить принятое Парламентом Северной Осетии в 1993 г. Постановление о невозможности совместного проживания осетин и ингушей, которое явно противоречит общероссийским законам. Эта позиция РИ объяснялась, очевидно, нежеланием быть обвиненной Москвой в торпедировании переговоров, а также стремлением, как можно скорее решить проблему беженцев. Такое поведение руководства республики привело к обострению внутри ингушского общества, которое давало неоднозначные оценки действиям местных властей, что нашло отражение в работах некоторых известных ингушских интеллектуалов¹.

Захват школы в Беслане и массовая гибель заложников при последующей операции по их освобождению 1–3 сентября 2004 г. привели к резкому обострению обстановки. В соседней республике возобновились попытки гонений на ингушей, вернувшихся в Северную Осетию либо вовсе не выезжавших оттуда (население Базоркино (Чермена) и поселка Карца)². На митингах и стихийных демонстрациях звучали требования прекратить возвращение ингушских беженцев (процесс которого и так шел крайне вяло) и полностью изгнать уже вернувшихся. Все громче звучали угрозы в адрес Ингушетии «отомстить за Беслан», хотя республика, как таковая, не имела отношения к трагедии. Между тем абсолютное большинство населения и общественности Ингушетии, несмотря на нерешенность острых проблем двусторонних отношений на момент бесланской трагедии, единодушно осудили теракт. С соответствующими заявлениями выступили президент республики, уполномоченный по правам человека РИ, духовенство, представители общественных организаций³. Немало было и отзывов простых людей с выражением искреннего сочувствия жертвам теракта и осуждением его организаторов⁴.

В 2005–2006 гг. ситуация с соблюдением прав ингушского населения Северной Осетии оставалась крайне неблагоприятной. В июле 2005 г. председателями правительств Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия утвержден «План совместных мероприятий по формированию нормальных морально-психологических условий в населенных пунктах РСО-Алания с совмест-

¹ Костоев Б. Преданная нация. М., 1995. С. 27.

² Поселок Карца (инг. название Планы) – на востоке г. Владикавказа (в 1992 г. относился к Промышленному району города). На 1992 г. был населен преимущественно ингушами. Благодаря самоотверженной позиции командования гарнизона российских войск, расквартированных в военном городке «Спутник» (расположенного по соседству с Карца), принявших на территории городка большое число ингушских беженцев (в основном стариков, женщин и детей), население Карца в значительной степени было спасено осенью 1992 г. от расправы со стороны североосетинских народного ополчения и республиканской гвардии, а также югоосетинских отрядов. После событий 1992 г. Карца наряду с восточной частью Базоркина оставались двумя населенными пунктами, расположенными в зоне конфликта, в которых оставались невыехавшие в ходе конфликта ингуши.

³ Президент Ингушетии выразил соболезнования осетинскому народу // Сердало, 7.09.2004; Заявление Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия // Там же; Духовенство осудило действия террористов в Беслане // Сердало. 11.09.2004.

⁴ См. Сердало. 21. 09.2004.

ным проживанием граждан осетинской и ингушской национальности». План состоял из двух частей, одна часть устанавливала перечень мероприятий, планировавшихся совместно ингушской и осетинской сторонами, вторая часть предусматривала мероприятия, которые должна провести осетинская сторона. Правительством и органами власти Ингушетии все взятые на себя обязательства были выполнены. Более того, удалось провести несколько совместных встреч на территории Республики Ингушетия. Так, была проведена встреча интеллигенции двух республик в г. Магасе. Однако органами власти Северной Осетии ни одно мероприятие, предусмотренное указанным Планом для нормализации обстановки в зоне конфликта по имеющейся информации, не было проведено.

Из общего числа около 70 тыс. беженцев из Северной Осетии к 2006 г. в Северную Осетию возвратилось всего 12, 5 тыс. чел., более 18 тыс. чел. находилось на территории Республики Ингушетия, тогда как большинство вынужденных переселенцев разъехались по регионам Российской Федерации и странам ближнего и дальнего зарубежья. Начиная с 2009 г., в осетино-ингушском диалоге наметилась позитивная тенденция, вызывающая осторожный оптимизм. Конечно, еще пока рано говорить о полном и бесповоротном преодолении всех последствий конфликта осени 1992 г. Для достижения этой цели жизненно важно наличие доброй воли у обеих сторон данного процесса.

Проблема взаимоотношений местного населения и беженцев

В последние полтора десятилетия к традиционным проблемам республики (отсутствие рабочих мест, низкий уровень здравоохранения, образования) добавилось перенаселение из-за притока беженцев, что еще более обострило социальную ситуацию. Две войны в Чечне и вызванный ими поток беженцев, в основном пришедший на Ингушетию, которая сталкивалась с серьезными трудностями в размещении и обустройстве 70 тыс. ингушей из Северной Осетии, не могли не вызвать усиления социальной напряженности и рост проблем, связанных с этой ситуацией. Ингушетия стала единственным субъектом Северного Кавказа, который принял такую массу вынужденных переселенцев, обладая при этом самой слабой социально-экономической базой и наименее развитой инфраструктурой. До 82% опрошенного населения в начале 2003 г. приходилось сталкиваться в повседневной жизни с противостоянием беженцев и местного населения¹.

Подобное противостояние, хотя и латентное, вполне объяснимо. В условиях высокودотационной республики приток огромной как в абсолютном, так и в относительном исчислении массы беженцев не мог не вызвать крайнего обострения социально-экономического положения. Острейшая безработица среди местного населения, традиционно высокая в регионе даже в советское время, теперь многократно обострилась. При этом беженцы, среди которых было немало в недавнем прошлом жителей городов с хорошо развитой инфраструктурой (Владикавказ, Грозный и др.), а также людей с высшим и послеузовским

¹ Россия: центр и регионы. Вып. 16. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005. С. 304.

образованием, зачастую были лучше подготовлены в профессиональном плане. Соответственно, в условиях рыночной конкуренции как более квалифицированные работники они находили лучший спрос у работодателя – и государственного, и частного.

Складывалась уникальная ситуация, когда лишившиеся всего в ходе военных действий, вынужденно покинувшие родные очаги люди лучше вписывались в меняющуюся обстановку и быстрее находили в ней место, чем не претерпевшие таких потрясений местные жители. Речь в данном случае, конечно, не о всех беженцах, но случаи, когда это меньшинство лучше «устраивалось» – занимало более высокие должности, получало более высокую оплату труда и т.д., – создавали стереотип об «ущемлении прав местных жителей, отодвинутых в сторону».

Для возникновения подобного социального мифа достаточно было всего нескольких случаев назначения выходцев из среды беженцев на высокие государственные посты в республике. При этом следует учитывать, что руководство Ингушетии прибегало к такого рода действиям «не от хорошей жизни». Молодой республике было необходимо срочно находить квалифицированные кадры для работы во властных структурах, притом с опытом работы в соответствующих областях. В этой связи тускнеет еще один расхожий миф о якобы распространенном в республике негласном обычае назначения на ответственные посты исключительно по родственному признаку. Несомненно, ингушская общественная реальность не свободна от подобного явления. Однако, как ни парадоксально, при всей важности родственных связей в ингушских условиях для создания заново более или менее работоспособной государственной структуры власти не могут позволить себе такую роскошь, как превратить назначения по родственному принципу в единственное или преобладающее решение кадрового вопроса.

Подспудные трения между «местными» и «пришлыми» в условиях крайне сложной социально-экономической и нестабильной политической ситуации не являются отличительной особенностью только Ингушетии. Поэтому стоит особо подчеркнуть, что в ингушской реальности подобное противостояние ограничивалось преимущественно бытовыми, имплицитными формами. Оно ни разу не находило выхода в какие-то открытые столкновения между беженцами и местным населением, тем более не выплескивалось в публичную сферу. Объяснением этому служат несколько факторов: спаянность ингушского общества («местных», «грозненских» и «владикавказских») в силу сохраняющихся родственных связей, играющих огромную роль в повседневной жизни. На протяжении многих десятилетий эта особенность не только не утрачивалась, но и в силу трагедии общенационального характера (депортация 1944 г., события 1992 г.) даже укрепилась, способствуя выживанию этноса в экстремальных условиях.

«Русский вопрос» в Ингушетии

Соблюдению прав нетитульного населения республики ингушские власти и общественность уделяли внимание с первых дней государственного строительства. Сразу после событий осени 1992 г. тогдашний глава Временной администрации Ингушской Республики и будущий первый президент Ингушетии Р. Ау-

шев счел необходимым выступить с обращением к народу республики, в котором заявил, что намерен принять самые решительные меры по защите прав и интересов русскоязычного населения¹. Целенаправленного давления на русскоязычное население с целью вынудить его покинуть республику, отмечено не было. Тем не менее известны случаи противоправных действий криминальных элементов, пользовавшихся периодом безвластия, жертвами которых становились как ингуши, так и русские.

В январе 1994 г., незадолго до выборов первого ингушского законодательного органа, Указом президента РИ в «Положение о выборах депутатов Народного Собрания – Парламента Республики Ингушетия» внесены изменения о выделении квоты: по 3 депутата от чеченского и русскоязычного населения.

В Ингушетии в 2003 г. была принята республиканская целевая программа «Возвращение и обустройство русскоязычного населения, ранее проживавшего в Республике Ингушетия», рассчитанная на период 2004–2010 гг. В 2010 г. была введена в действие новая целевая программа «Возвращение и обустройство русскоязычного населения в Республике Ингушетия на 2010–2015 годы», продолжающая решение данной проблемы. Ее целями объявлены «создание условий для возвращения и жилищного обустройства в Республике Ингушетия русскоязычных граждан, ранее проживавших в ней и покинувших ее в период политической и экономической нестабильности, прибывших вновь и изъявивших желание остаться в Ингушетии на постоянное жительство, а также выделение субсидий на улучшение жилищных условий пенсионерам и (или) инвалидам из числа русскоязычных граждан – жителей Ингушетии»².

Реализация этих программ сталкивается с многочисленными объективными трудностями. Возвращению русскоязычного населения не благоприятствуют по-прежнему слабый уровень социально-экономического развития республики, нехватка рабочих мест, а также нестабильность общественно-политической ситуации и рост криминальной активности в регионе. Другими словами, необходимо, чтобы созрели условия, при которых республика станет более привлекательной для иммиграции, чем для отъезда.

Характерно, что акцент на проблемы неингушского населения не был связан с политической активностью самих некоренных жителей республики. В условиях безвременья 1991–1992 гг. и неблагоприятной экономической ситуации в ингушских районах бывшей ЧИАССР значительная часть молодежи и лиц среднего возраста из числа русскоязычного населения покинули республику. Основным контингентом, на защиту прав которого была направлена деятельность республиканских властей, были лица старших возрастов (пенсионеры, инвалиды и др.), по разным причинам не захотевшие до 1993 г. или не сумевшие выехать за пределы республики. Проблемы молодой части оставшегося в Ингушетии русскоязычного населения были связаны прежде всего с такими

¹ Хроника истории ингушского народа. Сост. Патиев Я.С. Магас, 2005. С. 262.

² Республиканская целевая программа «Возвращение и обустройство русскоязычного населения в Республике Ингушетия на 2010–2015 годы» // <http://minnacri.ru/>.

факторами, как психологический шок в условиях быстрого распада СССР, отсутствие гражданского общества, страх и недоверие к митинговой стихии, с которой в тот период ассоциировались любые местные общественные движения.

Представители русскоязычного населения составляют, как правило, слой высококвалифицированных специалистов, что важно для молодой республики. Несмотря на то что в Ингушетии русских не так много, они занимают значимые государственные должности: руководитель администрации главы республики, три депутата Народного Собрания, прокурор республики, глава верховного суда, руководители ряда силовых структур. Этнические русские работают также в министерствах и ведомствах РИ, в высших учебных заведениях, школах и больницах республики. Русские студенты имеют возможность на льготной основе получать высшее образование в республиканском университете (г. Назрань).

Тенденции развития ситуации в республике во второй половине 2000-х годов

Со второй половины 2000-х гг. в республике резко *обостряется криминогенная ситуация, растет количество терактов и других видов тяжких преступлений*, в равной мере и против титульного, и против русскоязычного населения. С другой стороны, продолжились попытки раздуть истерию вокруг «вырезания» русскоязычного населения в Ингушетии, к организаторам которого умудрились даже причислить руководство республики¹. Тем не менее всплеск террористической активности не заставил власти и общественность республики отказаться от планов развития и поддержания в Ингушетии современного мультикультурного и полиэтнического общества.

Широкое распространение новых информационных технологий (телевидение, в том числе спутниковое и интерактивное, мобильная связь, Интернет) оказывает модернизирующее влияние на традиционно более закрытый и консервативный в сравнении с остальной Россией Северный Кавказ. Наряду с положительными аспектами (быстрое приобщение к российским и мировым интеллектуальным достижениям, более ускоренная интеграция в российское культурное пространство) этот процесс имеет и свои отрицательные стороны. Среди них: нравственная деградация молодежи в связи с бесконтрольным доступом к Интернету, распространение через него экстремистских идей и т.д. В то же время развитие внутриполитической ситуации показывает, что ставка исключительно на силовые акции не всегда себя оправдывает, а неизбирательное и негибкое применение силы лишь способствует росту недовольства среди населения. Вероятно, руководствуясь стремлением противостоять таким тенденциям, власти и общественность республики в последнее время активизируют усилия по сочетанию работы правоохранительных органов с разъяснительной, а также и профилактической деятельностью. В ней большое место уделяется возрождению некоторых традиционных институтов в ингушском обществе.

¹ Кашин О. Программная трагедия // <http://www.rulife.ru/mode/article/193/>; Опять убили русских в Ингушетии. <http://v-alksnis2.livejournal.com/68105.html>.

Еще в начале 1990-х гг. эксперты констатировали, что *советы старейшин* начинали играть все более заметную роль в республике и могут оказаться важным связующим звеном в разрешении конфликтных ситуаций¹. В истории Ингушетии, равно как и всего Северного Кавказа, этот институт всегда имел очень мощное влияние на все сферы общественной жизни. Огромная заслуга в выживании народа, сохранении им этнической и культурной идентичности в период казахстанской ссылки также принадлежала институту старейшин. Его стабилизирующая роль, как никогда прежде, стала очевидна в момент поиска путей реабилитации ингушского народа, и особенно во время трагедии 1992 г., когда благодаря позиции стариков не раз удавалось убедить разгоряченные массы не поддаваться на многочисленные провокации, призванные втянуть ингушей в губительное для них вооруженное противостояние.

Такую же стабилизирующую роль в переломные моменты ингушской истории играла *тейповая (родовая) структура общества*. Взаимовыручка, традиции взаимопомощи между представителями одного тейпа во многом помогли пережить испытания периода депортации и способствовали физическому выживанию ингушей. Неудивительно в этой связи, что традиционная тейповая структура, которая подвергалась неизбежным изменениям, все же по-прежнему сильна в ингушском обществе. Опираясь на этот традиционный институт, республиканские власти в последнее время все чаще обращаются к идее возрождения традиционных рычагов регулирования общественных отношений в борьбе с негативными явлениями. Такими соображениями руководствовался, очевидно, президент Ингушетии Ю.-Б. Евкуров, решив возродить Совет тейпов. С его помощью глава республики рассчитывает побороть коррупцию среди чиновников, а также остановить отток молодежи в ряды экстремистских движений. В последнее время данная инициатива получает дальнейшее развитие (дискутируется идея создания тейповых производств и т.д.)².

В 2008 г. власти Ингушетии обратились еще к одной позитивно зарекомендовавшей себя традиционной форме народного представительства – *Съезду народов Ингушетии*. Такие съезды широко практиковались в общественной жизни республики в 1990-е гг., но после 2001 г. о них забыли. В современных условиях было признано необходимым вновь обратиться к опыту созыва съездов. На состоявшемся в январе 2009 г. съезде обсуждались общественно-политическая ситуация в республике и меры по ее стабилизации, а также вопросы противодействия коррупции и организации местного самоуправления.

Особое явление в республике – *непрекращающийся отток титульного населения (ингушей)*. Социальные потрясения последних двух десятилетий вызвали весьма заметный поток отъезжающих за пределы республики на временное или постоянное жительство ингушей. Известно, что вынужденное отходничество

¹ Солдатова Г.У. Этничность и конфликты на Северном Кавказе (социально-психологический аспект) // Конфликтная этничность и этнические конфликты. М., 1994. С. 134.

² Президент Ингушетии предлагает тейповые производства как форму предпринимательства // Ингушетия. 30.01.2010.

было распространено среди ингушей еще в дореволюционную эпоху. В советское время, особенно после возвращения из депортации, выезд «на заработки» в центральные районы России, Сибирь, Казахстан в качестве сезонных рабочих, прежде всего строителей, стал основным видом занятий ингушских мужчин. Но только в постсоветский период эмиграция приняла постоянный характер и распространилась в том числе на «дальнее зарубежье». Этот процесс воспринимается как объективная необходимость не только населением, но и местными властями, о чем свидетельствует недавняя инициатива с выездом ингушских семей на работу в другие регионы России. Действительно, несмотря на связь с родовыми ценностями, важнейшими из которых выступает языково-культурная среда, ингушское население все чаще предпочитает отъезд из республики, хотя социально-экономическая сторона этой проблемы требует своего дальнейшего изучения.

Республиканская политика в сфере межнациональных отношений

Свидетельством особого внимания к проблемам национальных отношений в республике стало создание в августе 2005 г. Министерства по связям с общественностью и межнациональным отношениям. Основными его задачами, как указано в Положении о министерстве, являются: объединение усилий республиканских органов государственной власти, политических, общественных организаций и движений, а также религиозных объединений для достижения межнационального согласия; участие в разработке и реализации государственной национальной политики; координация работы республиканских органов исполнительной власти по реализации государственной политики в области международных связей Республики Ингушетия.

За прошедшие после создания Миннаца годы проделан большой объем работ по координации усилий, связанных с урегулированием последствий конфликта 1992 г. Это контакты с представителями североосетинской стороны, оказание различных видов помощи вынужденным переселенцам и информационная работа по освещению нынешнего состояния дел во взаимоотношениях двух республик, которая проводится как через местные и федеральные СМИ, так и собственные информационные каналы – интернет-сайт Миннаца РИ и выпускаемый им общественно-политический журнал «Родина»¹.

Большую активность в течение последних лет Миннац РИ проявляет в плане реализации пунктов «Программы совместных действий органов государственной власти, общественных и политических организаций Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия по развитию добрососедских отношений между двумя республиками. Так, только за 2010 г. при участии Миннаца РИ прошли «круглые столы» с участием представителей ведущих политических партий, общественных движений и конфессий республик по вопросам налаживания добрососедских отношений и завершению мероприятий по возвращению и обустройству вынужденных переселенцев в местах прежнего проживания на

¹ <http://minnacri.ru/>; Родина. 2009, № 1. С. 5.

территориях Северной Осетии и Ингушетии 10 декабря в г. Владикавказ прошел круглый стол на тему: «Вместе против терроризма»¹.

Деятельность Миннаца не сводится только к налаживанию осетино-ингушского диалога. Пристальное внимание уделяется взаимодействию с общественными и правозащитными организациями. В их ряду особенно активную позицию занимают Ингушский общенациональный союз «Даймохк» («Отчизна»), созданный в 1997 г., и занимающееся проблемами беженцев из Северной Осетии, общереспубликанское общественное движение «Ахки-Юрт», возникшее в 1999 г. Проводится работа по проблемам некоренного населения республики, налаживанию сотрудничества с инациональными диаспорами на территории республики и с ингушскими диаспорами как в самой России, так и за ее пределами.

Учитывая то, что на территории Республики Ингушетия проживают представители различных народов и в целях укрепления их единства были созданы 12 общественных объединений национально-культурных автономий (НКА).

Эмпирические данные, полученные в результате социологических исследований в 2000-е гг., показывают, что опрошенное население ингушской национальности не имеет ярко выраженных черт национального или конфессионального превосходства. Так, только 19% респондентов среди населения (по опросам 2004 г.) и 22% среди экспертов (2005 г.) считают, что «представители коренного этноса должны иметь преимущества по отношению к людям иных национальностей». Подавляющее большинство ингушей – 69% среди населения и 72% экспертов не страдают чувством этнического превосходства и национальной исключительности².

Этноязыковая ситуация

Согласно Конституции РИ от 1994 г. ингушский язык, наряду с русским, является государственным языком. Он изучается в начальной и средней школе, в средних специальных учебных заведениях и в вузах. На ингушском языке издается учебная, художественная и публицистическая литература, республиканская газета «Сердало» («Свет»), районные газеты «Голос Назрани», «Народное слово» (Малгобекский район) и городская газета «Керда Ха» (г. Карабулак). Все три выходят на русском и ингушском языках. Издается детский журнал «Радуга» (на ингушском языке), альманах «Литературная Ингушетия» (на ингушском и русском языках). Ведутся теле- и радиопередачи (соответственно по 4 часа и 2 часа), где эфирное время разделено поровну между передачами на ингушском и русском языке. В Ингушетии функционируют театры: Русский музыкально-драматический театр «Современник» (постановки на русском и ингушском языках), Национальный драматический театр им. И. Базоркина (на ингушском),

¹ Справка Миннаца РИ «О реализации "Программы совместных действий органов государственной власти, общественных и политических организаций Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия по развитию добрососедских отношений между Республикой Северная Осетия-Алания и Республикой Ингушетия на 2010 год"».

² Россия: центр и регионы. Вып. 16. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005. С. 303.

Театр юного зрителя (на русском и ингушском), Государственное учреждение Творческое объединение «Зокх» (на ингушском).

Центрами научного изучения ингушского языка являются Научно-исследовательский институт гуманитарных исследований Республики Ингушетии, Ингушский государственный университет, Лаборатория кавказских языков Института языкознания РАН¹.

В целях повышения уровня знаний родного языка и литературы в 2006 г. президент Ингушетии М. Зязиков подписал Указ о проведении ежегодной Декады ингушского языка и литературы с 15 сентября по 25 сентября². Это распоряжение было продиктовано необходимостью активизации мер, направленных на сохранение ингушского языка. За последние годы появилось множество научных и научно-популярных изданий по истории и культуре Ингушетии, посвященных анализу этнокультурной идентичности ингушского народа и т.д. Однако кардинальных перемен не произошло, и причин тому несколько. Несмотря на статус государственного языка, ингушский язык фактически преподается в школах, в высших и средних учебных заведениях как иностранный язык. Обучение в основном ведется на русском языке, а родному языку и литературе выделено несколько часов в неделю в школах и в качестве факультатива в вузах³. Другой важной причиной вырождения ингушского языка является то, что из-за отсутствия соответствующей терминологии он не используется в различных сферах науки, культуры, политики, экономики, перестает быть языком, пригодным для употребления в этих областях деятельности. Соответственно, он отходит на второй план. Ингушско-русский билингвизм постепенно вытесняет родной язык, а сам язык титульного этноса перестает выполнять функцию важного признака этноса.

Несмотря на такое состояние ингушского языка, парламент РИ отказался от исполнения пункта 5 ст. 42 Конституции Республики Ингушетии⁴, в соответствии с которым республика имела право устанавливать национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов и поддерживать различные формы образования и самообразования. Это решение вызвало резкую критику в адрес руководства республики, которое приняло такую поправку. Местное население считает, что подобное отношение власти к родному

¹ Албогачиева М.С.-Г. Влияние образования на функциональное изменение ингушского языка // Традиции народов Кавказа в меняющемся мире: преемственности и разрывы в социокультурных практиках: сб. статей к 100-летию со дня рождения Л.И. Лаврова. СПб.: Петербургское Востоковедение, 2009. С. 470.

² Дзарахова 2007 – Дзарахова З.М.-Т. Этнокультура как основание формирования национального самосознания ингушей: Дисс ... канд. ист. наук. Махачкала, 2007. С. 45

³ Учебный план общеобразовательных школ Республики Ингушетии на 2011–2012 гг.:

1-й класс — 2 часа на изучение родного языка; 2-й класс — 2 часа (1 час язык, 1 час литература); 3–5-й классы — 5 часов (3 часа язык, 2 часа литература); 6–7-й классы — 3 часа (2 часа язык, 1 час литература); 8-й класс — 4 часа (2 часа язык, 2 часа литература); 9-й класс — 2 часа (1 час язык, 1 час литература); 10–11-й классы — 3 часа на изучение родной литературы. — данные М. Албогачиевой.

⁴ О поправке к Конституции Республики Ингушетии / <http://www.parlamentri.ru/legislation/6384/>.

языку может привести к его полному угасанию, т.к. Ингушетия не сможет самостоятельно вводить в школьную программу такие предметы, как ингушский язык и литература, история Ингушетии, экология, география и пр. Многие рассценивают этот шаг руководства республики как противоречащий Конституции Российской Федерации, т.к. происходит нарушение принципа федерализма в области образования, ограничение прав народов Российской Федерации на национально-культурное развитие. Можно предположить, что, если не будут предприняты соответствующие меры, уже через пару поколений русский язык станет среди ингушей доминирующим, а это, в свою очередь, приведет к упадку ингушской культуры. Согласно опубликованным в начале 2009 г. исследованиям специалистов ЮНЕСКО, в числе вымирающих в Кавказском регионе был назван и ингушский язык¹. Для решения этой проблемы нужны национальный проект и всесторонняя поддержка со стороны российского государства.

Этноконфессиональная ситуация

По данным управления Минюста РФ по Республике Ингушетия за 2010 г., в РИ зарегистрировано 20 религиозных организаций, из них 17 принадлежат мусульманским учреждениям. В республике сейчас насчитывается более 10 тыс. православных прихожан и действуют 3 православных храма: в станице Троицкой, городе Карабулаке и в станице Орджоникидзевской. Планируется строительство православного храма и в новой столице Ингушетии г. Магасе, рядом с мечетью. Кроме того, рассматривается возможность возведения культурного и просветительского центра, а также дома для престарелых в станице Троицкой или при храме в станице Орджоникидзевской.

Религиозные авторитеты и в целом религиозная общественность Ингушетии никогда не старались подменить собой светскую власть, всячески содействуя установлению ее наиболее легитимной разновидности. В условиях, когда республику захлестнул поток беженцев, позиция духовенства, призывавшего паству к религиозному смирению и помощи оказавшимся в беде соотечественникам и единоверцам, оказала немалое стабилизирующее влияние на терзаемое множеством проблем ингушское общество.

Сегодня в условиях возрастания в регионе «исламского фактора» население республики опасается отождествления всех мусульман с мусульманами-экстремистами, возрастания конфликтов на конфессиональной почве. В Ингушетии на первом месте среди потенциальных «угроз», названных опрошенными, в 2005 г. стоял «рост преступности» (58%), на втором месте – «безработица» (40%), «ухудшение межнациональных отношений» (40%), на третьем месте – «религиозная вражда» (33%)². Проблема роста религиозного экстремизма – достаточно новая для Ингушетии – возникла во второй половине 2000-х гг. и требует более внимательного отношения.

¹ ЮНЕСКО признала языки народов Северного Кавказа исчезающими / <http://kvkz.ru/knews/2174-yunesko-priznala-yazyki-narodov-severnogo-kavkaza.html>.

² Россия: центр и регионы. Вып. 16. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2005. С. 304.

Одним из главных факторов, способствующих потенциальному росту социальной базы экстремистского движения, является неблагоприятная экономическая ситуация.

Выводы

Таким образом, этнополитические процессы в Ингушетии на протяжении последнего десятилетия шли в тесной увязке с общественно-политическим развитием во всем северокавказском регионе и России в целом.

Определяющее влияние продолжала оказывать неразрешенная проблема территориальной реабилитации, и в особенности отсутствие прогресса в деле возвращения ингушских беженцев на места постоянного проживания в Северной Осетии. Тем не менее даже эта проблема не вызвала всплеска экстремистских настроений на национальной почве.

Глава 11

Кабардино-Балкарская Республика

Кабардино-Балкарская Республика (КБР) – один из так называемых сложносоставных субъектов, в названии которого присутствуют сразу два народа, имеющих статус «субъектообразующих» и титульных этносов. Межэтнические взаимоотношения на территории нынешней Кабардино-Балкарии в целом развиваются по тому же сценарию, что и в большинстве соседних регионов Северного Кавказа, на которых совместно проживают два или более народа. Это значит, что давно и хорошо известны повестка дня, позиции по ней основных сторон и арсенал средств, используемых ими для защиты своих позиций. Как и в большинстве других регионов Кавказа, подобной системой отношений обеспечивается динамическое равновесие, которое не позволяет ни одному народу, а точнее – организациям и лицам, выступающим как представители народа – добиться тотального преимущества и выполнения всей полноты своих политических и экономических требований. Однако это динамическое равновесие нередко нарушается из-за внешних воздействий, из-за попыток использовать национальные проблемы в тех или иных конъюнктурных политических целях.

Некоторые особенности истории и географии КБР существенно отразились на межэтнической ситуации в этом регионе и обеспечили ряд отличий республики от соседей. Важнейших таких особенностей две.

Во-первых, два «титульных» народа региона – кабардинцы и балкарцы – имеют длительный опыт совместного проживания, но их исторические пути довольно существенно отличались, особенно в переломные моменты XIX и XX столетий. В исторической памяти двух народов по-разному интерпретируются многие события прошлого, а через это возникают и разные объяснения истоков нынешнего положения своего народа. Можно сказать, что даже на кавказском фоне КБР выделяется бóльшим значением спорных трактовок истории для объяснения текущей межэтнической ситуации.

Во-вторых, земельные отношения между титульными народами республики находятся в процессе урегулирования, причем речь идет не об абстрактном установлении этнических границ, а прежде всего об использовании земель сельскохозяйственного назначения. Тем самым межэтнические отношения оказываются тесно переплетены с практическими хозяйственными вопросами.

Этнический состав

Все население КБР насчитывает, по результатам последней переписи, 859,9 тыс. чел. (см. табл. 1). В ходе переписи национальную принадлежность указали 857,7 тыс. чел. Из них на титульные этносы приходится 70% всех жителей республики: 57,2% – кабардинцы и 12,7% – балкарцы. Удельный вес и тех, и других в межпереписной период (2002–2010 гг.) вырос. Второй по численно-

сти этнос – русские – составляет 22,5%, их доля в суммарной численности жителей продолжает сокращаться: в 2002 г. – 25,1%, а в конце 1990-х – 32%. Проживают также турки, осетины – их доля выше 1%, а такие народы, как армяне, украинцы, корейцы, черкесы, азербайджанцы и проч. составляют от 0,2 до 0,6% в населении.

Кабардинцы и балкарцы получили единую этнотерриториальную автономию в советское время, хотя и не являются «родственными» народами, т.к. принадлежат к разным языковым группам. Кабардинцы (самоназвание – «адыге») относятся к адыго-абхазской, а балкарцы (самоназвание – «таулула») – к тюркской группе языков.

Таблица 1

**Этнический состав населения Кабардино-Балкарии
(по переписи 2010 г.)**

Этносы	Численность, тыс. чел.	Уд. вес, %
Кабардинцы	490,4	57,2
Русские	193,2	22,5
Балкарцы	108,6	12,7
Турки	13,9	1,6
Осетины	9,1	1,1
Армяне	5,0	0,6
Украинцы	4,8	0,6
Корейцы	4,0	0,5
Цыгане	2,9	0,3
Черкесы	2,5	0,3
Татары	2,4	0,3
Азербайджанцы	2,0	0,2
Чеченцы	1,96	0,2
Прочие этносы	16,8	1,9
Всего (лица, указавшие национальную принадлежность)	857,7	100
Все население КБР	859,9	

Источник: www.gks.ru.

Результаты Всероссийской переписи населения 2002 г. содержат следующие данные об основных народах Кабардино-Балкарии: кабардинцы – 498,7 тыс. чел., или 55% населения (всего по России кабардинцев на 2002 г. было зафиксировано 520 тысяч); русские – 226,6 тыс. чел., или 25,1%; балкарцы – 105 тыс. чел., или 11,6% (всего по России балкарцев на 2002 г. – 108,4 тыс. чел.). Все прочие народы по численности не превышали 2%. Наиболее многочисленными из них оказались осетины (1,1%), проживающие в основном в Нальчике и на границе с Северной Осетией, в Лескенском районе, а также турки и турки-месхетинцы (вместе чуть

более 1%), концентрирующиеся в основном на востоке республики. Всего в республике проживали примерно 905 тыс. человек.

Все население КБР за 2002–2010 гг. сократилось, что связано с миграционным оттоком на фоне достаточно благоприятного естественного прироста. Численность кабардинцев уменьшилась с 498,7 до 490,4 тыс. чел., русских – с 226,6 до 193,2 тыс. чел.; а численность балкарцев немного выросла – со 105 до 108,6 тыс. чел.

Разные народы КБР расселены по ее территории неравномерно. Балкарцы составляют большинство в горной части республики, где их селения исторически располагались по четырем основным ущельям – Баксанскому, Чегемскому, Хуламо-Безенгиевскому и Черекскому. В предгорной зоне есть кабардинские села, а также смешанные села, где балкарцы образуют не менее 70% населения). На стыке между горами и равниной есть и ряд балкарских сел. В равнинных районах численное преимущество имеют кабардинцы, за исключением Прохладненского и Майского районов, где живут в основном русские. В столице республики – городе Нальчике в достаточно больших количествах представлены все народы региона, при этом ни один не обладает там абсолютным большинством¹.

На территории КБР существуют районы с компактно проживающими казаками, ранее входившими в состав Терского казачьего войска.

КБР – благополучный регион для скотоводства, однако нормальное его ведение имеет там сезонный цикл: летом все хозяйства, в том числе и равнинные, должны пасти скот в горах, на высококачественных пастбищах, основная часть которых находится на территории Зольского, Эльбрусского, Чегемского и Черекского районов. Однако вопрос об использовании горных пастбищ тесно увязан сегодня с межэтническими отношениями. Этот вопрос ставится и относительно высокогорья, и относительно предгорной зоны, где проходит линия соприкосновения балкарских и кабардинских сел. В этом состоит драматичная особенность КБР: национальным содержанием там наполнены те стороны жизни, которые имеют непосредственное отношение к повседневной хозяйственной деятельности многих тысяч людей. Это не означает неизбежности межнациональных конфликтов, однако существенно облегчает задачу тех, кто желает такие конфликты спровоцировать.

Предыстория и современные взгляды на нее

Споры о прошлом – это довольно важный компонент нынешней дискуссии по этнополитическим вопросам, разворачивающейся в республике. Именно представлениями о прошлом своего народа и прошлом соседей национальные идеологи обосновывают свою позицию по проблемам сегодняшнего дня. Поэтому прежде чем перейти к изложению основной канвы событий последнего десятилетия, представляется важным дать краткую характеристику тем вехам

¹ См.: Бабич И.Л., Степанов В.В. Историческая динамика этнической карты Кабардино-Балкарии: 1860–1990-е годы. М.: Институт антропологии и этнологии РАН, 2009.

исторического развития взаимоотношений балкарцев и кабардинцев, которые вызывают сегодня дискуссии в регионе.

Драматичных событий в истории обоих народов было немало. У кабардинцев это прежде всего кровопролитная Кавказская война, по окончании которой значительная доля этого народа эмигрировала в Турцию и на Ближний Восток¹. Для балкарцев переломным моментом истории стала трагическая сталинская депортация в 1944 г., возвращение из которой, начавшееся в 1957 г., было непростым. Много значимых фактов в истории обоих народов относится и к 1990-м гг., когда кабардинские национальные организации организовывали набор добровольцев на войну в Абхазии, а балкарские общественники призывали к отделению Балкарии от Кабарды. Однако острее всего в Кабардино-Балкарии сегодня воспринимаются те события прошлого, которые были связаны с земельными отношениями. Объективно трудно согласиться с тем, что в истории региона именно земельные споры были наиболее заметным событием, однако с сегодняшней «колокольни» лучше всего видны именно они. Причина в том, что *земельная тема занимает центральное место в современной этнополитике КБР*. Общественные организации, взявшие на себя роль защитников интересов того или иного народа, прежде всего говорят об интересах в земельной сфере и при этом обращаются к истории земельных проблем. Наиболее дискуссионные моменты этой истории будут кратко представлены в настоящем разделе².

Первый спорный «узел» касается решений по земле, которые царское правительство приняло сразу после окончания Кавказской войны. В 1860-е гг., по мере водворения мира на Северном Кавказе, встал вопрос о разграничении земельных прав кабардинцев и балкарцев под российской властью. Ранее вопрос о границах между землями двух народов не имел четкого решения. В 1863 г. царской администрацией была создана «Комиссия по разбору личных и земельных прав» Терской области (большинство территории нынешней КБР находилось тогда в составе Нальчикского округа данной области). Ее председателем стал крещеный кабардинец Дмитрий (Лукман) Кодзоков (1818–1893), получивший воспитание и университетское образование в Москве. Комиссия работала до 1888 г. Одним из результатов ее работы стало создание новых балкарских поселений в предгорной полосе, возле выходов из ущелий. Современные кабардинские историки представляют эти события прежде всего как добровольную уступку кабардинцами части своих земель балкарцам, многие из которых остались без земли вследствие особенностей реформ, проводившихся тогда в

¹ Об эмиграции кабардинцев и разных традициях осмысления этого события см.: Бобровников В.О., Бабич И.Л. (ред.). Северный Кавказ в составе Российской Империи. М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 155–183.

² Общий обзор полемики между черкесскими и карачаево-балкарскими историками см.: Шнирельман В.А. Быть аланами: интеллектуалы и политика на Северном Кавказе в XX веке. М.: Новое литературное обозрение, 2007 (ч. IV, гл. 1–3).

Балкарии¹. Кабардинские авторы подчеркивают, что в 1860–80-е гг. не было речи об изменении этнической территории того или иного народа: балкарским крестьянам только давали отдельные участки кабардинских земель (прежде всего пастбищ). Балкарские авторы, оспаривая это положение, доказывают, что первоначальный ареал расселения балкарцев был даже шире, чем та территория, которая оказалась в их распоряжении после Кавказской войны. Одновременно защищается тезис о том, что кабардинцы большую часть своей истории были кочевым народом и лишь в XVIII в. закрепились в нынешнем ареале расселения. В противовес этому эти авторы говорят о балкарцах как о народе, оседлом на протяжении многих веков².

Второй спорный «узел» касается событий 1920-х гг. После установления Советской власти на Северном Кавказе была создана Горская республика в составе РСФСР. В нее входили, в частности, Кабардинский и Балкарский округа. Однако уже летом 1921 г. Кабарда изъявила желание выйти из Горской республики и получить статус автономной области³. Всероссийский ЦИК утвердил образование «автономной области кабардинского народа» 1 сентября 1921 г. Этот же орган 16 января 1922 г. принял «Постановление о создании объединенной Кабардино-Балкарской автономной области». По нему Балкарский округ также выводился из состава Горской республики и входил в новую автономию. За несколько дней до этого, 6 января, Наркомнац принял решение о том, чтобы Балкария вышла из Горской республики в качестве отдельной автономной области. С точки зрения современных балкарских историков и публицистов, последующее решение о создании единой автономии соответствовало только интересам партийного руководства Кабарды⁴ и лишило балкарцев перспективы создания собственной государственности для защиты своих этнических интересов. Кабардинские историки, напротив, считают, что выход из Горской республики объединенной автономии кабардинцев и балкарцев был неизбежен с учетом того, что в XIX в. балкарцам было отдано в пользование большое количество кабардинских земель, и этот же процесс был продолжен после 1917 г. Создание единой автономии кабардинские авторы считают «результатом жизненной заинтересованности Балкарии в закреплении результатов земельной политики Советской власти в 1918–1921 гг., в получении новых земельных приращений

¹ Из наиболее значимых научно-популярных публикаций см.: Думанов А.Х. «Да, была граница!» – «Советская молодежь», 13.03.1992 г. (перепечатано в И.М. Борей, Р.К. Дзагулов, М.Ф. Колесников, Вымысел и истина. Пятигорск. 2010. С. 304–312); Дзамихов К.Ф., Думанов Х.М., Калмыков Ж.А., Кажаров А.Г. Этнотерриториальная и административно-территориальная структура Кабардино-Балкарии в XVIII–XX вв. Нальчик, приложение к газете «Хасэ», 2009; Алоев Т. Феномен М. Будая и «исторические» импровизации Б. Кучмезова. – Там же.

² Среди публикаций балкарских авторов на эти темы, вызвавших наиболее широкий резонанс, см.: Будаев Н.М. Очерки политической истории народов Северного Кавказа в XVI–XX вв. Черкесск, 2007; Кучмезов Б. К вопросу об этнических ареалах и этнических границах на Северном Кавказе. – Кавказский сборник, вып. 4. М.: «Русская панорама», 2007.

³ Подробно о территориальном переделе 1921–22 гг. см.: Боров А.Х. Северный Кавказ в российском цивилизационном процессе. Нальчик: Изд-во КБГУ, 2007. С. 108.

⁴ См., например, М. Кучинаев. История Балкарии. Кн. 2. Нальчик: Эль-Фа, 2006. С. 64.

от Кабарды»¹. «Существует неразрывная связь между земельными уступками Кабарды и созданием единой Кабардино-Балкарской автономной области. Поскольку без второго не могло бы быть первого, объединение с Кабардой отвечало жизненным интересам балкарского народа», – отмечают те же авторы.

1990-е годы: основные особенности этнополитической ситуации

Этнополитическую динамику 1990-х гг. можно в целом охарактеризовать как всплеск национальных движений в начале десятилетия и их затухание к его концу². Для балкарцев катализатором активности стал российский закон «О реабилитации репрессированных народов» от 16 апреля 1991 г. По нему Балкария не получала шанса восстановить статус отдельного региона, поскольку не имела такого статуса на момент депортации балкарцев. Тем не менее требования об отделении весьма активно звучали, особенно в период кампаний по выборам президента КБР, в конце 1991 г. и в конце 1996 г. В 1996 г. Первый съезд балкарского народа, проводивший свой очередной этап, даже сделал попытку создать МВД и прочие силовые структуры Республики Балкария. Борьбу за создание своей республики балкарские активисты первых постсоветских лет понимали в первую очередь как борьбу за ликвидацию трагических последствий депортации, на полтора десятка лет остановившей развитие балкарского народа. Логика многих публичных выступлений состояла в том, что, позволив балкарскому народу создать свою автономию, российское государство «компенсирует» ему урон, нанесенный Сталиным. Однако очевидная трудность для любого проекта, предполагающего разделение региона, состояла в том, как определить границы этого разделения. В этой связи в газетах, издававшихся в первой половине 1990-х балкарскими национальными организациями, большое внимание уделялось вопросу об этнической границе в прошлые века (см. предыдущий раздел). Почти все публикации на эту тему имели форму полемики с кабардинскими авторами. Так закладывался фундамент тех противоречий, которые в полной мере проявились позднее.

Есть все основания считать 1996 г. завершающим первый период активности балкарского национального движения. Окончился этот период по двум причинам. Во-первых, президент КБР Валерий Коков к тому времени существенно укрепил свое влияние, он контролировал не только исполнительную и законодательную власть, но и действующие в республике силовые структуры. В таком положении ему нетрудно было нейтрализовать как кабардинские, так и балкарские национальные движения, не проявлявшие лояльности лично ему, и контролировать ситуацию «на местах». В 1994 г. при активном участии властей

¹ См.: Дзамихов К.Ф., Думанов Х.М., Калмыков Ж.А., Кажаров А.Г. Указ. соч.

² Подробно о кабардинском и балкарском национальном движении в 1990-е гг. см.: Бабич И.Л. Соотношение политической, религиозной и этнической идентичности в современном кабардино-балкарском обществе. – В кн. М. Олкотт, А. Малашенко (ред.). Фактор этноконфессиональной самобытности в постсоветском обществе. М.: Карнеги Центр. 1998. С. 140–165; Казенин К.И. «Тихие» конфликты на Северном Кавказе: Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия. М.: REGNUM, 2009. С. 63–77.

республики в районах компактного проживания балкарцев был проведен опрос населения о сохранении единства КБР. На нем, по официальным данным, «за» проголосовало 99% участников. Вторая причина ослабления балкарского движения состояла в том, что среди борцов «за Балкарию» очевиден был кадровый голод. С 1994 г. наиболее заметной фигурой в балкарском национальном движении был генерал Супьян Беппаев, накануне ушедший в отставку с поста заместителя командующего Закавказским военным округом. До конца 1996 г. он возглавлял все основные балкарские общественные структуры, включая Национальный Совет балкарского народа, и имел, по-видимому, значительное личное влияние не только среди политических активистов, но и в целом среди балкарского населения. Однако в конце 1996 г. он не поддержал призыва об отделении Балкарии и перешел на позиции лояльности Кокову. Замены ему на тот момент в балкарском движении найдено не было.

Что касается кабардинского национального движения, то в нем с начала 1990-х отчетливо различались два течения. Первое шло в русле политической борьбы, второе – в русле борьбы за этническую культуру и национальную идеологию. Стартом политического пробуждения кабардинцев можно считать январь 1992 г., когда Съезд кабардинского народа потребовал восстановить Кабарду в ее исторических границах, в качестве самостоятельного субъекта РФ. Это решение можно рассматривать как ответ на требования балкарского съезда об отделении Балкарии, прозвучавшие чуть раньше, в ноябре 1991 г. Основным политическим органом после Съезда стал Конгресс кабардинского народа. Очень скоро, однако, центр кабардинского движения сместился к республиканской организации «Адыгэ Хасэ», ставшей в 1991 г. одним из соучредителей Международной Черкесской Ассоциации (МЧА) – черкесской национальной организации наиболее высокого статуса. Пик противостояния «политического» крыла кабардинского движения с президентом Валерием Коковым пришелся на сентябрь-октябрь 1992 г. В это время на площади у Дома правительства в Нальчике проходил бессрочный митинг под эгидой кабардинских национальных организаций. Поводом для него стал запрет руководством республики формирования добровольческих отрядов, отправлявшихся на помощь Абхазии в грузино-абхазской войне. В Нальчике в связи с этим митингом было введено чрезвычайное положение, ситуация грозила перейти в силовое противостояние. Однако Коков вышел победителем: жесткий аппаратчик и опытный переговорщик, он сумел найти твердую опору в силовых структурах, а одновременно добился того, что многие кабардинские активисты перенесли «центр тяжести» своих действий на саму Абхазию.

Что касается «культурно-идеологического» крыла кабардинского движения, то оно к середине 1990-х в целом нашло общий язык с руководством региона. В это крыло входили кабардинские историки, писатели, публицисты, такие как Х. Думанов, Ж. Калмыков, М. Хафицэ и другие. Одним из основных предметов их публикаций был вопрос о земельных границах прошлого, о степени влияния средневековой Кабарды на Кавказе. Они активно защищали точку зрения о прошлом Кабарды как государства оседлого народа, имевшего значительное

влияние на Кавказе вплоть до окончания Кавказской войны. Много писалось и говорилось о том, что до земельных реформ, проведенных царскими чиновниками, этническая территория Кабарды охватывала не только всю равнинную часть нынешней КБР, но и значительную долю горной части. Иными словами, в центре внимания были именно те спорные вопросы, которые изложены нами выше. Также большое внимание уделялось развитию связей с черкесской диаспорой – потомками черкесских эмигрантов, покинувших родину преимущественно в XIX в. Именно «Адыгэ Хасэ» Кабарды, а через нее – власти этой республики на рубеже веков стали приобретать определяющее влияние в Международной Черкесской Ассоциации – главной задачей которой было развитие сотрудничества с диаспорой. Поддержка Коковым деятельности МЧА включала оппозиционность по отношению к нему со стороны кабардинских активистов, оставшихся «на сцене» к концу 1990-х гг.

Во второй половине 1990-х Кокову удалось основательно «зачистить» национальные организации с политическими амбициями, благодаря чему он в январе 1997 г. без проблем продлил свои президентские полномочия на безальтернативных выборах. Для сравнения, на первых всенародных выборах президента, которые состоялись в декабре 1991 г. (первый тур) – январе 1992 г. (второй тур), во многих балкарских селах избирательные участки вовсе не открылись.

Завершая экскурс в 1990-е гг., необходимо отметить, что в риторике национальных организаций в тот период большое место занимали высказывания о якобы неравном социальном положении двух «титულных» народов КБР. Данные переписи 2002 г., отразившие результаты развития региона в постсоветский период, в целом не подтвердили правоту подобных тезисов. Так, по данным переписи, у кабардинцев в группе населения от 15 до 25 лет высшее образование на тот момент имели 15,1%, у балкарцев – 19%. Процент городского населения у кабардинцев составил 45,7%, у балкарцев – 46,8%. Говорить о каком-либо значимом разрыве в положении двух народов на рубеже XX и XXI вв. такие цифры не позволяют.

Первая половина 2000 гг.: затишье и начало бури

К началу 2000-х гг. контроль президента Валерия Кокова над ситуацией в КБР был практически тотальным, чему способствовало искоренение независимых национальных движений. Протестные настроения среди балкарцев были уменьшены благодаря масштабной газификации горных сел. Следует признать закономерным тот факт, что именно в тот период максимальной свободы республиканских властей ими был предпринят ряд шагов, испортивших межнациональный климат в регионе на многие последующие годы.

Президентские выборы в январе 2002 г. показали, что национальные движения на тот момент не являлись в КБР игроками первого уровня: кабардинские организации в основном поддержали Кокова, а балкарские кандидаты, хоть и заявляли бурные протесты против нарушений в ходе предвыборной кампании, но не смогли помешать победе президента, в том числе и в районах с преобладанием балкарского населения. Сразу после выборов, однако, появились первые предвестники масштабных изменений именно в этих районах. Так, в 2003 г. в

селе Эльбрус, центре приэльбрусской курортной зоны, среди населения распространилась информация о том, что республиканские власти якобы готовятся придать поселку статус города республиканского подчинения. Это могло привести к тому, что руководство Эльбрусского района, во главе которого традиционно стоит балкарец, потеряло бы многие рычаги влияния на курортную зону. Поэтому жители Эльбруса тогда же обратились к Владимиру Путину с протестом по поводу таких планов.

Почти одновременно осложнилась ситуация в селе Хасанья, населенном преимущественно балкарцами. На тот момент оно входило в черту Нальчика, однако имело собственное выборное самоуправление. По уставу села сельский совет выбирал главу села, кандидатуру которого вносил мэр Нальчика. Совет, избранный в декабре 2003 г., не устраивал тогдашнего мэра. Ряд депутатов совета отказались от мандатов, и в феврале 2004 г. выборы провели повторно, но и новый состав совета не проголосовал за кандидатуру главы, представленную мэром. Мэр вынужден был согласиться на другую кандидатуру – молодого балкарского бизнесмена Артура Зокаева, не связанного ни с городским, ни с республиканским руководством. Однако долговременно признать свое поражение ни мэр, ни тогдашний глава региона не могли.

Следующий, 2005-й год ознаменовался принятием парламентом КБР 17 февраля двух республиканских законов: «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики» (РЗ-12) и «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике» (РЗ-13). Последний закон лишал статуса муниципальных образований ряд сел, находящихся в черте Нальчика, включая Хасанью и Белую Речку, а приложения к этому закону объявляли значительную часть горных земель, на которых не были непосредственно расположены поселения, так называемыми межселенными территориями. Практически полностью были переведены в разряд «межселенных» земли Приэльбрусья (верхней части Баксанского ущелья) и Зольские пастбища, примыкающие к балкарским селам Хабаз и Кичмалка. В Чегемском и Черекском районах «межселенными» оказалось более половины всех земель. В равнинных районах «межселенные» территории также были введены, но в гораздо меньших масштабах.

Принятие названных законов привело к мгновенной активизации балкарского движения. Примечательно, что законы были восприняты в свете памяти о депортации. В резолюции балкарского митинга, прошедшего в Нальчике 28 мая 2005 г., принятие двух республиканских законов трактовалось не только как нарушение Конституции РФ и федерального закона о местном самоуправлении, но и как прямая противоположность тому, что, по мнению митингующих, должно было быть сделано для реабилитации балкарского народа, как репрессированного. В резолюции отмечалось: «Под видом «межселенных территорий» изымаются у балкарских сел земли на этнической территории балкарского народа: в Черекском и Эльбрусском районах, горной части Чегемского, Зольского, Лескенского районов. Это умышленное игнорирование законов РФ и указов Президента РФ. Закон «О реабилитации репрессированных народов» в редак-

ции Закона РФ № 5303-1 от 1.07.93 г. в статье 1 признает незаконными и преступными репрессивные акты, в числе которых Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29.05.44 г. о переименовании Хуламо-Безенгиевского района в Советский и ликвидации Черекского района и следующий за ним Указ Президиума Верховного Совета РСФСР о передаче сел Хасанья и Белая Речка в Нальчикский район... На сегодня балкарцам не только не возвратили их исконные территории, но лишают последних клочков земли по законам, подписанным Коковым и его Парламентом».

Хотя «февральские» законы затронули большинство муниципалитетов, населенных балкарцами, центром борьбы против нововведений в 2005 г. была именно Хасанья. Этот населенный пункт стал играть особую роль для балкарского движения. Во-первых, это одно из самых крупных балкарских селений. Во-вторых, в стремлении тогдашнего руководства Нальчика и КБР лишить это село статуса муниципального образования легко угадывались экономические мотивы: Хасанья граничит с курортным пригородом Нальчика – Долинском, в селе хорошая экология, и весьма вероятно, что в ближайшее время будут желающие вести коттеджную застройку на его территории. В-третьих, в Хасанье сформировался довольно крепкий местный «актив», состоящий в основном из сельской молодежи, среди которой были известные спортсмены. Именно на этот «актив» во многом опирался глава села Артур Зокаев, избранный, напомним, вопреки позиции мэрии Нальчика. Также в группу поддержки Зокаева входили главы ряда балкарских сел. Многие из них, до тех пор лояльные республиканским властям, уже через месяц после принятия «февральских законов» и подписали обращение к руководству республики с требованием их отмены и восстановления той структуры балкарских районов, которая была до депортации. Основным аргумент Зокаева и его сторонников в борьбе за восстановление муниципального статуса Хасаньи состоял в том, что этот статус не мог быть изменен без учета позиции жителей, точнее – без проведения референдума. Такой референдум они намеревались провести 29 мая 2005 г., однако Нальчикский городской суд по представлению республиканской прокуратуры запретил его проводить. А за две недели до несостоявшегося референдума, 15 мая Зокаев был убит неизвестными. Сторонники Зокаева, который до избрания главой поселка, несмотря на свою молодость, успел пройти довольно большой путь в бизнесе, настаивали на политической версии его убийства, обращая внимание на некоторые обстоятельства этой трагедии.

В течение примерно полугода после убийства Зокаева в отношениях балкарских лидеров и республиканской власти преобладал конфронтационный сценарий. При этом к соратникам убитого Зокаева в протестной деятельности присоединилась и балкарская общественная организация «Алан», основанная Суфьяном Беппаевым в 2002 г. (до этого с 1997 г. она существовала под названием «Голос Балкарии»). Скорее всего, в обострившейся ситуации сохранение любой балкарской организацией безусловной лояльности тогдашним республиканским властям означало бы ее политическую смерть. Вместе с тем очевидно, что «Алан» здесь на короткое время заполнил определенный вакуум: балкар-

ские активисты, не имеющие отношения к Беппаеву, на тот момент не оформили никакой собственной организационной структуры.

Важной чертой балкарских протестов 2005 г., особенно последовавших после убийства Зокаева, было то, что они одновременно затрагивали весь комплекс проблем, так или иначе сопровождавших жизнь балкарского народа. К этим проблемам очень быстро добавилась судьба Тырныаузского горнообогатительного комбината (ТГОК). Как раз в июне 2005 г. президент Коков назначил в Эльбрусский район, центром которого является Тырныауз, своего «спецпредставителя» с полномочиями, практически дублирующими районное руководство. Это произошло в тот момент, когда разрабатывалась очередная схема спасения уникального комбината по добыче и обогащению вольфрамового сырья, работа которого разладилась после распада СССР. Жители Тырныауза, некогда сформировавшегося вокруг комбината как «моногород», в назначении спецпредставителя увидели попытку республиканских властей вмешаться в процесс оздоровления комбината. В этой связи представляется важным заявление тогдашнего главы Эльбрусского района Хызыра Макитова о том, что «некая связь между принятием закона «О статусе и границах муниципальных образований в КБР», убийством главы Хасаньи Артура Зокаева и введением должности полпреда президента в Эльбруском районе прослеживается»¹. В июне в Тырныаузе прошла серия балкарских митингов; в течение пяти дней 17 жителей района проводили там голодовку.

Новая попытка проведения референдума по статусу Хасаньи прошла 9 октября. Республиканский избирком признал накануне референдум незаконным и опечатал избирательный участок, так что голосование, организованное сторонниками покойного Зокаева, в том числе и не проживающими в Хасанье, проходило в палатках. В нем приняло участие 2770 из 5446 избирателей; 99,5% проголосовали против включения Хасаньи в состав Нальчика. Легитимность данного референдума до сих пор вызывает в республике споры: если Хасанья на момент его проведения не имела статус муниципального образования, то в референдуме о ее судьбе должны были участвовать жители не только села, но и всего Нальчика. Однако если лишение Хасаньи статуса муниципалитета в 2003 г. было незаконным, то референдум достаточно было провести в одной Хасанье. Последнюю точку зрения некоторые балкарские активисты защищают и сегодня.

Обострение балкарских проблем весной-осенью 2005 г. вернуло в политический обиход разговоры об отделении Балкарии. В жесткой форме требования такого рода не звучали, но, например, в письме 70 балкарских участников Великой Отечественной войны, направленном Владимиру Путину в сентябре того года, говорилось: «Мы не хотим отделяться от России... Нам достаточно одного округа или района, в который бы входили все наши села с землями». В конфликтные месяцы 2005 г. оппонирующие друг другу стороны не были стабильны по своему составу и по своим позициям. Основная на тот момент балкарская

¹ ИА REGNUM, июнь 2005 г.

организация «Алан», как уже было отмечено, первоначально поддержала протесты своих соплеменников, однако к моменту октябрьского референдума в Хасанье уже не одобряла их радикальную линию. В то же время сильной и хорошо узнаваемой балкарской организации, альтернативной «Алану», к 2005 г. не сложилось. Что касается республиканских властей, то в сентябре истек срок полномочий Валерия Кокова, который был тяжело болен, и его уход считался делом решенным. Однако команда президента предпринимала значительные усилия, чтобы остаться у власти. Этого не получилось.

28 сентября 2005 г. полномочиями президента был наделен крупный бизнесмен Арсен Каноков, кабардинец по национальности, длительное время до этого работавший в Москве и не связанный с окружением Кокова в последние годы его правления. Сразу после вступления в должность Канокову пришлось активно браться за проблемы, не связанные с балкарскими вопросами: 13 октября экстремистские вооруженные формирования, вдохновляемые Шамилем Басаевым, напали на Нальчик. Хотя ни один из вопросов, поднятых балкарским движением, по состоянию на октябрь не был решен, национальные активисты взяли паузу, очевидно, желая понять, как поведет себя новая власть¹.

2006–2007 гг.: «театр одного народа»

В течение двух лет после бурного 2005 г. динамика в «балкарском вопросе» была довольно низкой. Новая власть республики постепенно выработывала свою позицию по конфликтным темам, предпринимая в связи с ними пока лишь точечные действия. Кабардинские национальные организации в этот период мало высказывались по муниципальной реформе. Постоянную публичную активность проявляли только балкарские организации.

Основным «рупором» балкарцев с 2006 г. стала общественная организация «Совет старейшин балкарского народа КБР» (далее по тексту – «Совет»). В ее ру-

¹ Исламский фактор в жизни КБР играл особенно важную роль в первой половине 2000-х гг. Нападению на Нальчик предшествовал глубокий раскол местного ислама и переход части мусульманских деятелей на позиции экстремизма. В некоторых ответвлениях экстремистского ислама большую роль играли кабардинцы (как, например, среди последователей известного в республике проповедника Артура (Муссы) Мукожева, в 2004 г. ушедшего «в подполье» и уничтоженного в Баксанском районе КБР 11 мая 2009 г.), в некоторых других – балкарцы (например, в так называемом джамаате «Ярмук», лидеры которого были уничтожены в ходе спецоперации в Нальчике в феврале 2005 г.). Однако если рассматривать исламскую ситуацию в КБР в целом, то, как отмечают исследователи, этнический фактор играл в ней слабую роль. Вместе с тем исследователи отмечают, что постепенный выход национальных движений на авансцену во второй половине 2000-х гг. мог быть связан и с тем, что после ухода значительной части исламского движения в подполье в 2004–2005 г. этнические лидеры получили шанс привлечь на свою сторону часть молодежи, потерявшую связь со своими авторитетами. Подробнее об исламе в КБР в 2000-е гг. см.: Бабич И.Л. Указ. соч. Сс. 159 сл.; Бабич И.Л., Ярлыкапов А.А. Исламское возрождение в современной Кабардино-Балкарии: перспективы и последствия. М., 2003; Акиева С.И. Ислам в Кабардино-Балкарской Республике. М.: Логос. 2009; Ярлыкапов А. Исламское возрождение в Кабардино-Балкарии: проблемы и тенденции (в кн. Е.Б. Деминцева (ред.). Ислам в Европе и в России. М.: Издательский дом Марджани, 2009).

ководстве в основном оказались люди, которые до середины 2000-х гг. не играли активной роли в балкарском движении. Некоторые из них, в частности председатель «Совета» Исмаил Сабанчиев и председатель исполкома Оюз Гуртуев, до этого длительное время служили на высоких постах в республиканском МВД, уволившись оттуда только в 1990-е гг. «Совет» сразу обозначил себя как бескомпромиссно оппозиционная организация, ставящая целью отменить законы 2005 г. В этом «Совет» противопоставлял себя «Алану» Беппаева, который сразу после смены власти в республике стал искать пути диалога с ней. «Совет» на момент выхода на публичную арену не имел существенных финансовых ресурсов и не мог создать работоспособной сети в балкарских районах, однако довольно активно устанавливал связи с главами муниципальных образований. Балкарцы – руководители районов, по признанию самих активистов «Совета», в основном избегают контактов с ними, зато среди глав сел «Совет» активно ищет сочувствующих. Наряду с этим в течение 2006–2007 гг. «Совет» неоднократно проводил балкарские митинги. Именно на митингах окончательно сформулировалась идеология, рассматривающая злоключения балкарского народа в течение почти ста лет – отказ от создания балкарской автономии после 1917 г., депортацию, введение межселенных территорий – как акты одной единой драмы.

Существование довольно активного балкарского протестного движения на муниципальном уровне стало очевидным, когда администрация муниципального образования «село Эльбрус» обратилась в Верховный суд КБР с требованием признать недействующим республиканский закон «О статусе и границах муниципальных образований» в той части, где устанавливалась территория данного села. Верховный суд КБР 26 декабря 2005 г. не удовлетворил данное требование, а 5 апреля 2006 г. решение республиканского суда подтвердила судебная коллегия Верховного суда РФ.

Более результативным оказалось рассмотрение балкарских жалоб в Конституционном суде РФ. Первая попытка балкарских активистов обратиться туда была неудачной: 17 июня 2006 г. КС постановил прекратить производство по жалобе. Но 3 апреля 2007 г. КС рассмотрел новую жалобу и принял решение, которое «Совет» воспринял как свою безусловную победу. В определении Конституционного суда, однако, не говорилось напрямую о необходимости ликвидировать межселенные территории или вывести населенные пункты из состава Нальчика. Суд указал на то, что упраздненные муниципальные образования могут быть восстановлены путем референдума, а республиканские законы, принятые в феврале 2005 г., не могут служить основанием для выделения «межселенных» территорий. «Совет» и его сторонники с тех пор регулярно ссылаются на решение КС как на прямое, по их мнению, указание необходимости отмены законов 2005 г.

Республиканские власти КБР, в свою очередь, такого указания в решении КС не увидели, однако пошли на довольно существенные поправки в законы о муниципальных образованиях, в основном в части горных территорий. В 2006–2007 гг. Парламент КБР внес ряд изменений в закон «О статусе и грани-

цах муниципальных образований». По ним общая площадь межселенных территорий была сокращена с 635,4 тыс. га до 351,3 тыс. га. При этом балкарским селам поправки возвращали почти 250 тыс. га, а кабардинским – чуть более 10 тыс. га (напомним, что на равнинных землях, населенных кабардинцами, межселенные территории изначально занимали гораздо меньшую долю, чем в горах). Однако эти решения балкарские общественники, и прежде всего «Совет», не были готовы рассматривать как свой окончательный успех, заявляя, что селам переданы не все межселенные территории. Республиканские власти также неоднократно заявляли в данный период о возможности пересматривать статус Хасаньи и Белой Речки. Главы администраций этих сел, назначенные администрацией Нальчика, не были сторонниками пересмотра существующего статуса этих населенных пунктов, но группы оппозиционно настроенных общественников в селах сохранились.

2008–2010 гг.: конфронтация или диалог?

Начиная с 2008 г. этнополитическая ситуация в КБР стала стремительно меняться. Основным содержанием изменений стала активизация кабардинского (черкесского) национального движения и одновременно усложнение его состава, появление внутри черкесского движения различных, подчас противоборствующих организаций. Назовем основные причины, породившие новый тренд в республиканской этнополитике.

1. Если законы 2005 г. были негативно восприняты балкарцами, то серия поправок, принятых позднее к этим законам, вызвала негативную реакцию уже у некоторых кабардинских организаций.

2. Общий подъем черкесского движения на Западном Кавказе. Его начало примерно совпало по времени с празднованием 450-летия добровольного вхождения в Россию КБР, КЧР и Адыгеи осенью 2007 г.: данный юбилей всколыхнул споры на этническую тематику в Адыгее и отчасти в Карачаево-Черкесии, при этом востребованными оказались межрегиональные черкесские структуры, бывшие весьма пассивными в первой половине 2000-х гг.

3. Усиление внутривнутриполитической борьбы за власть в регионе. Изменения, происходящие на российском политическом Олимпе (возникновение «тандема» и т.д.), а также смена власти в ряде регионов Северного Кавказа стали стимулом для противников действующей власти КБР, готовых использовать в том числе и энергию национальных организаций.

4. Ожидание прихода крупных инвесторов в курортную сферу республики, что создавало дополнительную напряженность вокруг горных земель, потенциально пригодных для строительства туристических объектов.

Одним из событий, давших толчок к активизации кабардинского (черкесского) национального движения, стало празднование годовщины Канжальской битвы.

Это событие случилось 15–17 сентября 2008 г. близ балкарского села Кенделен Эльбрусского района. Именно в связи с ним многие кабардинские национальные организации, после нескольких лет сравнительно малой активности,

вновь вышли на авансцену, вступив в бурный и часто немирный диалог со своими оппонентами.

Фабула событий в Кенделене такова. В республике праздновался юбилей Канжальской битвы – сражения кабардинских отрядов с войсками крымского хана в 1708 г. Данный юбилей был поддержан в республике официально. По давней адыгской традиции, основным событием празднования был конный поход, который направился к предполагаемому месту битвы, горе Канжал в окрестностях села Кенделен. Когда 15 сентября группа всадников, которую торжественно проводили в путь, подошла к Кенделену, вход в село им преградили местные жители. По рассказам очевидцев, на окраине Кенделена довольно быстро собрались сотни людей и с той, и с другой стороны. Активно собирал своих сторонников к месту события «Совет старейшин балкарского народа», не отставали от него и кабардинские активисты. От лица последних не выступала какая-то единая организация, однако участие в происходящем принимали «Союз абхазских добровольцев КБР» (лидер Алексей Бекшоков), а также сторонники известного кабардинского коннозаводчика и ветерана грузино-абхазской войны Ибрагима Яганова. В Кенделен срочно выехали представители республиканского руководства, в частности тогдашний руководитель администрации президента КБР Альберт Кажаров, кабардинец по национальности, а также спикер парламента (ныне – член Совета Федерации) балкарец Ильяс Бечелов. Была создана согласительная комиссия, и по ее решению на следующий день, 16 сентября, всадники отправились к своей цели в обход села. Конфликтный сценарий удалось предотвратить, однако и балкарские, и кабардинские общественники в своих последующих выступлениях еще не один год возвращались к этим событиям, выдвигая обвинения друг против друга.

Почему данное историко-этнографическое мероприятие привело к столь драматическим событиям? Одной из причин, по-видимому, было само место действия. Жители села Кенделен, начиная с 2005 г., требовали передать в муниципальную собственность земли, которые ранее находились в пользовании села, а по «февральским» законам были признаны межселенными. В селе после 2005 г. довольно активно работали балкарские общественники, и этническая тематика воспринималась там достаточно остро. Событие же, которому был посвящен конный поход, имеет самое прямое отношение к тем спорам о прошлом КБР, которые были кратко охарактеризованы нами выше. Взгляды кабардинских историков на события трехсотлетней давности в канун канжальского юбилея излагались сотрудниками Кабардино-Балкарского научного центра РАН в СМИ¹. Основное возражение балкарских оппонентов касалось не деталей Канжальской битвы, а общей оценки исторической роли Кабарды в ту эпоху. Эта оценка, как утверждали балкарские авторы, у кабардинских историков завышена. В кабардинской реакции на подобную критику отмечалось, что речь шла в действительности не об изображении «имперского» статуса Кабарды, а о спо-

¹ См., напр., Барасби Бгажноков. Победить или умереть: к 300-летию Канжальской битвы // Кабардино-Балкарская правда, № 154, 12.08.2008.

способности кабардинцев объединиться в ситуации военной угрозы. Следует, впрочем, отметить, что некоторую гиперболизацию событий 1708 г., наблюдавшуюся у кавказских авторов еще в XIX в., отмечают и историки, далекие от сегодняшней политической жизни КБР¹.

В силу всех этих причин 300-летний юбилей давнего сражения стал одним из основных сюжетов политической жизни КБР в 2008 г. Именно кенделенские события ознакомили решительную активизацию кабардинского национального движения, причем выражалось это не только в медийной активности отдельных лидеров, но и в продемонстрированной ими способности быстро мобилизовать достаточное количество своих сторонников.

В период 2008–2010 гг. в очередной раз обострился земельный вопрос. Чтобы понять канву событий, представим их в хронологическом порядке.

25 ноября 2008 г. парламент КБР принял в первом чтении серию законов, вносящих поправки в приложения к республиканскому закону «О статусе и границах муниципальных образований». Согласно этим законам, значительная часть межселенных территорий была передана балкарским селам: в Эльбурском районе – селам Верхний Баксан, Былым, Кенделен, Эльбрус; в Черекском районе – селам Бабугент, Верхняя Балкария, Безенги, Кашхатау.

17 декабря 2008 г. ряд кабардинских общественных организаций обратились к парламенту с просьбой отложить принятие этих поправок во втором чтении. Парламент внял этой просьбе: запланированное на 18 декабря голосование не состоялось.

14 февраля 2009 г. в Нальчике прошел круглый стол «За мир, стабильность и межнациональное согласие», наиболее активную роль в котором играли молодежные кабардинские организации. Они резко критиковали республиканскую власть за законопроекты по передаче балкарским селам межселенных территорий, а также выступали против депутата Госдумы, балкарца Михаила Залиханова, который стал публично поддерживать «Совет старейшин» со времени кенделенских событий.

27 марта 2009 г. «Совет старейшин» внес в парламент законопроект о поправках в «февральские» законы. Законопроект предполагает довольно радикальное территориальное переустройство КБР, в результате которого все балкарские села оказались бы в составе районов, населенных почти исключительно балкарцами (в этих районах осталось бы только малое количество смешанных населенных пунктов).

2 апреля 2009 г. президент КБР Арсен Каноков внес в парламент предложение о создании согласительной комиссии по земельным вопросам.

4 апреля 2009 г. в Нальчике прошел Форум кабардинских организаций, на котором была подвергнута резкой критике попытка передать балкарцам межселенные территории. Ряд кабардинских общественников заявили, что им не позволили участвовать в форуме.

¹ Каширин В. «Еще одна “мать Полтавской баталии”? К юбилею Канжальской битвы 1708 г.» // ИА REGNUM, 28.09.2008.

9 апреля 2009 г. зарегистрирована новая кабардинская общественная организация «Хасэ», ее лидером стал Ибрагим Яганов.

В июне 2009 г. решением парламента КБР сформирована согласительная комиссия по законодательным инициативам по реализации Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», в нее вошли 18 представителей общественных организаций, 12 депутатов, 3 министра, первый заместитель руководителя администрации президента КБР.

9 июля 2009 г. общественная организация «Адыгэ Хасэ» и общественное движение «Кабардинский конгресс» внесли в парламент проект республиканского закона «О статусе территорий и порядке использования земель в целях традиционных форм отгонного животноводства».

26 июля 2009 г. в Нальчике «Совет старейшин» провел «балкарский» митинг, на котором было потребовано отдать селам межселенные территории, вернуть статус муниципальных образований Хасанье и Белой Речке, а также отменить мораторий на приватизацию сельхозземель в КБР, введенный республиканским законом на 49 лет с 2004 г.

30 октября 2009 г., после безуспешной попытки организовать «балкарский марш» по маршруту Нальчик – Москва, ряд балкарских активистов, не представляющих официально ни одну организацию, начали в Москве пикетирование в сквере у гостиницы «Украина», напротив Дома правительства РФ, с требованием «вернуть земли» балкарским селам.

31 октября 2009 г. парламент КБР на внеочередной сессии принимает во втором чтении законопроекты о границах муниципальных образований, принятые в первом чтении 25 ноября 2008 г. Тогда же был принят в первом чтении законопроект об отгонных пастбищах, объявивший их республиканской собственностью.

17 ноября 2009 г. прошел митинг кабардинских национальных организаций в Нальчике с резкой критикой властей республики по поводу передачи межселенных территорий горным селам.

26 ноября 2009 г. парламент КБР приостанавливает рассмотрение законопроектов, принятых во втором чтении 31 октября, до принятия республиканского закона о землях отгонного животноводства.

5 декабря 2009 г. проваливается попытка провести в Нальчике митинг кабардинских организаций по земельным вопросам. Некоторые организаторы митинга избиты неизвестными.

16 января 2010 г. балкарская общественная организация «Алан» призвала согласительную комиссию активизировать свою работу. Одновременно представители «Алана» заявили о том, что, несмотря на включение большого количества бывших межселенных территорий в состав балкарских сел, у этих сел нет переизбытка земли, т.к. значительная часть этих земель непригодна для сельскохозяйственного использования.

19 января 2010 г. ряд кабардинских общественных организаций выступили с требованием, чтобы пастбища в горах были закреплены в собственность за всеми селами республики, в том числе равнинными.

Февраль 2010 г. президент КБР Арсен Каноков заявил, что в селах республики должны быть созданы акционерные общества с бесплатным выделением жителям сел акций как эквивалента стоимости земли.

31 мая 2010 г. Верховный суд КБР признал Совет старейшин экстремистской организацией. Позднее это решение было отменено Верховным судом РФ.

7 июля 2010 г. группа из примерно десяти балкарцев, не представляющих официально ни одну из национальных общественных организаций, начала голодовку в Москве. В первые недели после начала голодовки руководство Совета старейшин балкарского народа поднимало вопрос о созыве съезда балкарского народа, но реализация этого проекта не началась.

23 июля 2010 г. полпред в СКФО А.Г.Хлопонин провел встречу по земельным проблемам с общественностью КБР. Он заявил, что для решения проблемы значение имеет мнение членов согласительной комиссии, а не участников «непонятных акций».

1 октября 2010 г. парламент КБР принял во втором чтении законопроект о землях отгонного животноводства. После второго чтения законопроект был вновь направлен в согласительную комиссию. Сообщалось, что в законопроект при втором чтении было внесено более 50 поправок.

26 октября 2010 г. Хлопонин заявил, что принят план решения земельных проблем в КБР. Однако содержание плана полпред не изложил.

Внимательный анализ этой хронологии показывает, что проблемы землепользования в КБР распадаются на две группы. С одной стороны, это закрепление земель за сельскими поселениями. С другой стороны, это реальный доступ населения к сельхозземлям. В 2004 г. в КБР был принят республиканский закон «Об обороте земель сельхозназначения», в котором предусмотрен мораторий на приватизацию таких земель до 2053 г. Этот закон по сути законсервировал то положение, которое сложилось в КБР в 1990-е гг., когда многие колхозы и совхозы не имели средств для самостоятельного ведения хозяйства, однако не были ликвидированы и сдавали свои земли в аренду. В рамках такой системы именно аренда земли, причем, как правило, краткосрочная, становилась единственной возможностью для фермерских хозяйств. Как увидим ниже, эта проблема не находится, по крайней мере публично, в сфере внимания национальных общественных организаций, однако на деле именно она является первостепенной для практики землепользования в регионе и активно обсуждается исполнительной властью КБР.

Кабардинские общественные организации на современном этапе

В КБР сегодня имеется большое количество кабардинских национальных организаций. Заведомо неполный перечень включает общественную организацию «Адыгэ Хасэ», общественную организацию «Хасэ», общественную организацию «Джэ макъ», «Всемирное адыгское братство», «Черкесский конгресс», «Кабардинский конгресс», «Союз абхазских добровольцев КБР».

«Адыгэ Хасэ» КБР – наиболее статусная из перечисленных организаций, один из учредителей Международной черкесской ассоциации. Вместе с тем в 2000-е гг., пережив накануне ряд расколов, она была далеко не самой активной

в политическом отношении, в том же земельном вопросе поднимала свой голос в основном лишь тогда, когда активность других кабардинских организаций достигала критической отметки. Председатель (тхамата) «Адыгэ Хасэ» Магомед Хафицэ занимает должность главного редактора государственной кабардинской национальной газеты «Адыгэ псалтэ». Он считался одним из близких республиканской власти людей во времена бывшего президента Валерия Кокоева. Вместе с Хафицэ в руководстве организации состоят в основном общественники старшего и среднего поколений. Другая их часть тяготеет к менее «паркетному», менее «засвеченному» в официальных структурах «Союзу абхазских добровольцев», костяк которого – кабардинцы, в 1992–93 гг. участвовавшие в грузино-абхазской войне на стороне Абхазии.

В апреле 2009 г. был создан Координационный совет адыгских (черкесских) общественных организаций КБР. «Адыгэ Хасэ» стала одной из «базовых» для совета организаций. Председателем совета был избран историк Жиялаби Калмыков. Статус юридического лица Координационный совет получил в сентябре 2010 г., а с января 2011 г. начал выпускать газету «Голос Кабарды». В актив Координационного совета в основном входят общественники, стоящие на позициях сотрудничества с региональной властью. Совет уделяет преимущественное внимание вопросам изучения истории и сохранения культуры адыгов. Среди тем, поднятых в первых номерах «Голоса Кабарды» – необходимость признания «геноцида черкесов», увековечивание памяти жертв Кавказской войны в связи с проведением Олимпиады-2014 в Сочи и другие вопросы. Координационный совет критикует отдельные шаги республиканской власти в земельной сфере, в частности решения Парламента о передаче части межселенных территорий балкарским селам. Однако эта критика не доходит до уровня общеполитического оппонирования региональной власти. Земельный вопрос Координационный совет рассматривает в большей степени в историческом ключе. Советом был подготовлен и издан сборник документов по земельным вопросам, отражающих попытки их решения начиная с XIX века¹.

Другая часть черкесского политического спектра – это молодежные организации, в том числе «Хасэ» и «Всемирное адыгское братство». Эти организации отмежевались от «Адыгэ Хасэ» в апреле 2009 г., когда «Хасэ» заявило, что действует независимо от Координационного совета в земельных вопросах. Известной фигурой в этой части черкесского движения с конца 2008 г. стал Ибрагим Яганов, видный участник грузино-абхазской войны, а впоследствии коннозаводчик. В союзе с ним оказались молодые представители черкесских гуманистов, таких как лидер «Всемирного адыгского братства» Замир Шухов, до начала своей общественной активности в КБР несколько лет проживший в США. «Молодые националисты», как сами себя называют руководители этих молодежных организаций, подчеркнуто дистанцируются от республиканских властей, обвиняя последних в том, что они не желают решить земельные проблемы

¹ Калмыков Ж.А. (сост.). Этнотерриториальная и административно-территориальная структура Кабардино-Балкарии и проблемы реализации в КБР Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Нальчик, 2010.

оптимальным, с точки зрения активистов «Хасэ» и его сателлитов, способом (подробнее см. ниже). Наибольшего «градуса» протестные выступления молодежных организаций достигли в конце 2009 г., когда 5 декабря в Нальчике сторонники Яганова не смогли провести свой митинг, посвященный политической ситуации в республике, а сам Яганов накануне митинга был избит неизвестными. Ответственными за все события того дня потерпевшие объявили республиканские власти. Руководители же организаций, входящих в Координационный совет, утверждали, что команда Яганова взаимодействует с влиятельными республиканскими фигурами, имеющими президентские амбиции. Магомед Хафиз в интервью ИА REGNUM 22 апреля 2009 г. выразил это так: «Поступил серьезный политический заказ на дискредитацию действующих в КБР адыгских общественных организаций. За этими людьми стоят определенные силы, которые хотят расколоть кабардинское общество и таким образом дестабилизировать обстановку в республике. Цель у них одна – власть».

Несмотря на имеющиеся политические расхождения, черкесские организации по существу едины в отношении земельного вопроса. Данное единство подтверждается, например, тем, что законопроект об отгонных пастбищах, отражающий тот вариант решения земельной проблемы, который постоянно защищает Яганов, был внесен в парламент КБР с участием «Адыгэ Хасэ». Идеология, проявляющаяся в этом законопроекте, такова.

1. Пастбищные земли должны быть муниципальной собственностью. При этом для обеспечения сезонности животноводства равнинные села должны иметь пастбища и в горах. Детального механизма раздела пастбищ между муниципалитетами пока не сформулировано, но ссылки делаются на разделение пастбищ между колхозами, существовавшее в последние десятилетия советской власти (как один из вариантов, за основу предлагается взять карту использования горных земель, подготовленную институтом Севкавгипрозем в 1986 г.; там за равнинными селами закреплено много земель в Эльбрусском и Зольском районах). В случае, если пастбищные земли будут переданы в собственность республики, интересы сел и конкретных фермеров не будут учтены.

2. Внесенные и планируемые поправки в законы 2005 г. дают неоправданные преимущества балкарским горным селам. Даже без учета последней очереди поправок, принятой в первом чтении в ноябре 2008 г., балкарским селам через поправки передали почти 250 тыс. га, а кабардинским – всего около 10 тыс. га. Поправки, предложенные в 2008 г., отдают балкарским селам еще 126,9 тыс. га. В случае принятия этих поправок за каждым балкарцем, живущим в республике, будет закреплено в 10 раз больше земель, чем за кабардинцем. Кроме того, подобное решение законодательно лишит кабардинцев доступа к землям, которыми они издревле пользовались.

3. Усилия балкарских организаций по передаче земель балкарским селам имеют своей целью не столько обеспечение необходимого количества пастбищ, сколько создание внутри КБР территории, всецело подконтрольной только балкарскому народу. Особое внимание в этой связи уделяется претензиям балкарских сел Хабаз и Кичмалка на пастбища в Зольском районе. Дело в том, что гео-

графически эти пастбища образуют перемышку между территорией, населенной балкарцами в КБР, и территорией проживания карачаевцев в Карачаево-Черкесии. Утверждается, что контроль балкарских муниципальных образований над этими пастбищами – это шаг к созданию единого территориального конгломерата, населенного этими двумя близкородственными тюркскими народами.

Возможно, именно важность последнего тезиса и нежелание «уподобиться оппонентам» в планах территориального передела заставляет кабардинских общественников отказываться от провозглашения идеи «Великой Черкесии», то есть создания единого черкесского региона на Западном Кавказе. Такой лозунг, неоднократно звучавший на различных форумах в Адыгее и Карачаево-Черкесии 2008–2009 гг., в КБР используется довольно мало.

Балкарские активисты на современном этапе

В балкарском движении сегодня нет такого обилия организационных структур, как в кабардинском. В качестве «системной» балкарской организации, находящейся в диалоге с властями республики, по-прежнему выступает «Алан». Данная организация последовательно не одобряет выступления радикальных балкарских групп. При этом какой-либо последовательной концепции решения земельного вопроса «Алан» не выдвигает. Его лидер Беппаев в последнее время в эпизодических комментариях для СМИ высказывал мнение, что часть отгонных пастбищ, а именно те пастбища, которые находятся в Зольском районе, должны быть разделены между несколькими селами, находящимися в этом районе (среди названных им сел есть как балкарские, так и кабардинские).

«Совет старейшин», вышедший на авансцену в 2006 г. как организация, оппозиционная властям КБР, последовательно продолжает исполнять эту роль и сейчас. Во главе организации остаются Сабанчиев и Гуртуев, видную роль при выдвижении законодательных инициатив играет также первый заместитель председателя «Совета» Руслан Бабаев. Кроме того, с 2010 г. активную роль в «балкарской оппозиции» стал играть бывший глава села Безенги Черекского района Мурадин Рахаев. Как уже отмечалось, оппоненты «Совета» считают эту организацию проектом политических кругов, желающих смены власти в КБР. Такая точка зрения стала звучать особенно часто после того, как около десяти балкарских активистов во главе с Рахаевым в июле 2010 г. начали пикетирование (первоначально – голодовку) на Манежной площади в Москве. Группа Рахаева организационно не входит в «Совет», в 2009 г. между ними, по-видимому, появились определенные противоречия.

В наиболее сжатом виде позицию «Совета» по земельному вопросу можно сформулировать так.

1. Все территории в горах должны стать муниципальной собственностью горных сел. Равнинные села и фермерские хозяйства смогут впоследствии их арендовать, наполняя тем самым бюджеты муниципалитетов, в горах часто не имеющие других реальных источников доходов. При этом выражается несогласие с утверждениями кабардинских активистов о том, что в результате этого на каждого балкарского жителя будет приходиться в 10 раз больше земель, чем на кабардин-

ского: большое количество земель в горах – это овраги, скалы и другие места, не имеющие сельскохозяйственных перспектив. Данное решение соотносится и с представлениями балкарских идеологов о своей «исторической территории».

2. Включение сел Хасанья и Белая Речка в состав Нальчика незаконно. Свою позицию обосновывают решениями Конституционного суда РФ. Считают также, что референдум, проводившийся в октябре 2005 г. в Хасанье, был легитимным. Исходя из этого, требуют возврата этим двум селам статуса муниципальных образований, восстановление полномочий органов местного самоуправления, упраздненных в 2005 г., и проведение в Белой Речке референдума о вхождении в состав Нальчикского городского округа.

Перечисленные требования никак не затрагивают вопрос об отделении Балкарии, создании новых субъектов Федерации и т.д. Солидарной гласной позиции по поводу раздела КБР «оппозиционные» балкарские активисты сегодня не имеют, хотя в частном порядке нередко говорят не столько о нежелательности, сколько о нереализуемости таких планов в нынешних условиях.

Некоторые отдельные шаги «Совета старейшин», однако, заставляют думать о том, что идея территориального размежевания окончательно не оставлена. В этой связи заслуживает внимания внесенный «Советом» в марте 2009 г. проект поправок в республиканский закон «О статусе и границах муниципальных образований». Чтобы понять суть предлагаемых в нем изменений, перечислим их, опуская незначительные детали: вернуть балкарское село Ташлы-Тала из «кабардинского» Лескенского района в «балкарский» Черекский (было в составе Черекского района до 1938 г., однако село отделено от Черекского высокогорной полосой и не имеет с ним прямого транспортного сообщения); передать балкарские села Хабаз и Кичмалка из Зольского района в Эльбрусский (села входили в Балкарский округ во время его существования как самостоятельной части Горской республики, однако затем не включались в балкарские районы, так как территориально от них достаточно удалены); вывести из Чегемского района смешанный по национальному составу город Чегем (нынешний райцентр) и преимущественно кабардинские села Лечинкай, Нартан, Чегем Второй и Шалушка, перенести райцентр Чегемского района в село Нижний Чегем (из населенных пунктов, выделенных из Чегемского района, предлагалось создать Нальчикский район); из Черекского района вывести кабардинские села Жемтала и Зарагидж и преимущественно кабардинское село Аушигер (при этом, какой должна быть их дальнейшая судьба после вывода, в законопроекте ничего не говорилось); восстановить ликвидированный после депортации балкарцев Хуламо-Безенгиевский район, введя в него ряд входивших в него ранее балкарских сел Черекского района, а райцентром сделать Хасанью, которой по законопроекту возвращался статус городского поселения. По существу, этим законопроектом предлагался «развод» муниципальных образований по национальному признаку, после которого раздел республики на два субъекта технически был бы легче осуществим. Безусловно, наличие таких проектов может подкрепить опасения кабардинских лидеров о том, что их оппоненты готовят территориальный передел на Северном Кавказе.

Позиция власти КБР и перспектива решения земельных вопросов

Вне зависимости от частных намерений тех или иных людей во власти нынешнее руководство КБР имеет непростое наследство в сфере этнополитики. Даже беглый анализ требований национальных организаций, предложенный выше, показывает, что эти организации достаточно сильно отличаются друг от друга по своим представлениям о путях решения земельного вопроса. Если попытаться взять проект любой из этих организаций «за основу», это наверняка вызовет в регионе значительные протесты. Как мы попытались разъяснить суть противоречий, такое положение дел имеет давние корни в истории КБР.

На сегодняшний день основным публичным проектом властей КБР является создание согласительной комиссии по законодательным инициативам об изменении границ муниципальных образований, в которую входят представители исполнительной власти, парламента, местного самоуправления и общественных организаций. Она начала работу летом 2009 г. В комиссии представлены все имеющиеся в республике точки зрения на земельную проблему, кроме точки зрения ССБН, отказавшегося от участия в работе комиссии. Первый год ее работы показал необходимость уточнения процедур деятельности комиссии, поскольку споры у ее членов возникали в том числе и в связи с регламентом. Также озвучивались предложения по расширению или ротации состава комиссии за счет представителей общественных организаций. В 2010 г. все черкесские организации, входящие в комиссию, заявляли о необходимости передачи горных пастбищ в собственность муниципальных образований, в том числе равнинных. Эта позиция выражена в заявлении Координационного совета адыгских общественных организаций КБР, принятом 18 января 2010 г.

Консолидация черкесских организаций по ключевому вопросу обещает согласительной комиссии достаточно непростую работу. Балкарская позиция в ходе обсуждений тоже будет единой, ее выражает наиболее статусная в комиссии балкарская организация – «Алан». В этих условиях принципиально важными представляются усилия по приданию согласительной комиссии высокого статуса, что «замкнет» на нее реальное решение земельных вопросов и позволит обсуждать их в системном режиме, исключая скоропалительные решения.

Что касается предложений по спорным земельным вопросам, идущих от республиканских властей, то в 2008–2010 гг. они были сформулированы неоднократно и состоят в том, чтобы передать балкарским селам земли в горах, за исключением пастбищ, традиционно использовавшихся в качестве отгонных (первая часть этого предложения практически уже была реализована путем поправок в республиканский закон о границах муниципальных образований, принятых в 2006–2007 гг.). Отгонные пастбища, находящиеся в основном в Зольском и Эльбрусском районах, предлагается закрепить в республиканской собственности и передавать в пользование в том числе и равнинным хозяйствам. Против того, чтобы передать часть горных пастбищ в границы равнинных поселений, республиканская власть возражает по юридическим основаниям: федеральное законодательство запрещает создание поселений, территория ко-

торых не образует географического единства. Также руководство региона ссылается на то, что отгонные пастбища были в общем пользовании на протяжении длительного времени в истории КБР.

Предложенная республиканскими властями схема не совпадает с требованиями ни одной из общественных организаций, активных по земельной проблеме, и уже только поэтому может считаться вариантом компромисса. Вместе с тем республиканское руководство ясно дало понять, что не рассматривает земельную реформу в контексте межэтнического урегулирования. Это следует, в частности, из заявления А. Канокова во время выступления в Общественной палате РФ в апреле 2011 г., где он высказался резко против проведения внутри республики каких-либо этнических границ.

Любые шаги республиканского руководства в земельном вопросе совершаются не в политическом вакууме, а в условиях достаточно жесткой борьбы за власть в регионе. Она заметно обострилась в середине 2010 г., накануне истечения первого срока полномочий Канокова. Однако говорить о каком-либо разделении политического спектра республики по этническому принципу в этот период некорректно. Как мы уже отмечали, еще в 2008–2009 гг. и балкарские, и кабардинские общественные организации размежевались на тех, кто сотрудничает с республиканским руководством, и на «непримиримую оппозицию». Представители последней, вне зависимости от национальности, летом-осенью 2010 г. неоднократно делали заявления о нерешенности земельных проблем в регионе. Эти заявления, однако, звучали в основном в федеральных СМИ и на разных площадках в Москве. Политического всплеска вокруг земельного вопроса внутри региона в тот момент удалось избежать, не возникал он и после вступления Канокова в должность на второй срок.

Однако ситуация осложняется тем, что, на наш взгляд, реальные трудности решения земельных вопросов в КБР не ограничиваются противоречиями между национальными организациями и столкновениями их амбиций. Более того, в выступлениях национальных активистов акцент делается лишь на части земельной проблемы, а в своей целостности эта проблема никак не сводится к этнической теме. Земельная проблема, как она стоит сейчас в республике, связана с путями разрушения в КБР колхозно-совхозного строя. Дело в том, что приватизации земли с выделением паев в КБР не произошло даже в том «усеченном», вовсе не идеальном варианте, в каком она происходила в ряде других регионов РФ. Вместо этого большинство колхозов и совхозов в первое постсоветское десятилетие стали своего рода «риэлтерскими агентствами», занимающимися исключительно сдачей земли в аренду. В сфере сельского хозяйства тогда появлялись многочисленные ГУПы и акционерные общества, в пользование которым передавалась земля. Рынок аренды земли был крайне непрозрачен, прежде всего – для сельского населения. Каноков предлагает изменить эту ситуацию путем создания акционерных обществ на базе сел, с бесплатным наделением жителей акциями. По его распоряжению создана правительственная комиссия по подготовке и проведению земельной реформы. Пока этот проект находится в стадии подготовки и сельхозземли не приватизированы. Крестьяне, в том числе в го-

рах, нередко испытывают трудности с доступом к земле, которую они могут получить только в краткосрочную аренду – либо от коммерческих структур, появившихся на этой земле в прошлые годы, либо от районной или сельской администрации.

Ни один из проектов изменения границ муниципальных образований, которые выдвигаются национальными организациями, сам по себе не способен изменить это положение вещей, то есть решить проблему реального доступа крестьян к земле. Наши наблюдения показывают, что земельные вопросы, с которыми в повседневной жизни сталкиваются сельские жители, в большинстве случаев никак не могут быть «трансформированы» в проблемы межнациональные. По крайней мере в горах крайне редко встречаются ситуации, когда в районе расселения одной национальности земельные ресурсы контролируют люди другой национальности. Главами предприятий, за которыми в 1990-е гг. была закреплена колхозная и совхозная земля, чаще всего были руководители тех самых колхозов и совхозов или их родственники. Главы горных районов, по закону распоряжающиеся землей, не разграниченной между поселениями, – тоже из числа местных жителей. То есть сложности, с которыми реально сталкиваются крестьяне, не дают повода даже для искусственного нагнетания межэтнических противоречий и никак не связаны с борьбой этнических «идеологий».

Что касается сезонного использования горных пастбищ в системе отгонного животноводства, то, по нашему мнению, нет оснований ожидать, что эта система в настоящее время может быстро возродиться, несмотря на ее явную экономическую привлекательность. Отсутствует сколь-нибудь заметная группа «равнинных» фермеров, которая была бы готова выпасать свой скот в горах – за исключением тех фермеров, которые по совместительству являются лидерами общественных организаций национального толка. Возрождение отгонного животноводства требует значительных усилий и энтузиазма. Опыт других регионов Кавказа, в которых подобная система существовала в советское время (Дагестана, Карачаево-Черкесии), подтверждает трудность ее возрождения в современных условиях. Так что горные пастбища сегодня в гораздо большей мере являются политическим символом, нежели реальным экономическим фактором.

Изложенные выше наблюдения, на наш взгляд, позволяют говорить о том, что риторика национальных организаций, концентрирующихся на земельных вопросах, касается, по существу, лишь избранной части этих вопросов, не всегда самой актуальной для животноводов и земледельцев. Вместе с тем очевидно, что именно этнический аспект проблем землепользования может быть средством политической мобилизации населения, особенно молодежи. Важно также отметить, что на уровне сельских поселений в настоящее время вырабатываются свои подходы к организации межнационального диалога по земельным вопросам. Наши собственные полевые исследования свидетельствуют о том, что определенные согласительные механизмы задействованы, например, между балкарским селом Герпегеж и кабардинским селом Аушигер в Черекском районе (спор по лесу), балкарским селом Хабаз и кабардинскими селами Сармаково и Каменномостское в Зольском районе (спор по сельскохозяйственным зем-

лям). Наличие споров между этими селами не приводит к каким-либо глубинным конфликтам. Очевидно, что муниципальный опыт разрешения частных земельных проблем должен быть использован и интегрирован на республиканском уровне.

Важные аспекты межэтнических отношений:

этническое представительство во власти и этноязыковая ситуация

Этнополитическая сфера КБР очень четко делится на две «половины», к одной относятся земельные вопросы, к другой – все прочие, например межнациональные механизмы распределения должностей, этнические аспекты культуры и школьного образования и т.п. «Неземельные» сферы межнациональных отношений в КБР практически не политизируются. В этом отличие республики от соседней КЧР, где зачастую возникает очень серьезная напряженность вокруг межнационального распределения должностей президента, премьера, спикера Народного Собрания и т.д.

В распределении постов в КБР действует схема, сохранившаяся в модернизированном виде еще с советских времен. Текущий вариант этой схемы: президент-кабардинец, спикер-балкарец, премьер-русский. Такая схема сформировалась при президенте Валерии Кокове и не была нарушена при Арсене Канокове. Попытки изменить ее делались на всенародных выборах президента КБР в январе 2002 г., когда были выдвинуты два кандидата-балкарца – председатель Чегемского районного суда Руслан Мурачаев и адвокат Исхак Кучуков (последний снял свою кандидатуру). Однако на выборах, проходивших под контролем республиканской бюрократической машины, ни один кандидат, кроме действовавшего на тот момент президента Кокова, реальных шансов быть избранным не имел. Некоторый политический резонанс получили жалобы на нарушения в ходе выборов, которые подавали в суды различных инстанций Мурачаев и Кучуков, однако они были оставлены без удовлетворения. Выборы 2002 г. в целом продемонстрировали противоречивость политической программы балкарских активистов, находившихся тогда в оппозиции к руководству региона: часть из них настаивала на участии в выборах, а часть, как например председатель общественной организации «Госсовет Балкарии» Расул Джаппуев, выступала против этого, настаивая на том, что необходимо бороться за создание отдельной балкарской автономии.

Парламент КБР в 2009 г. был избран полностью по партийным спискам, в которых формирование территориальных групп учитывало национальный состав избирателей конкретной территории. Попытка включения партийной структуры в полемику национальных организаций в КБР имела место лишь однажды, перед выборами депутатов в Государственную думу (декабрь 2007 г.). Тогда в региональном списке «Справедливой России» были кандидаты, близкие балкарским оппозиционным группам. Однако непосредственно в канун выборов они сняли свои кандидатуры. В процессе наделения Арсена Канокова полномочиями президента КБР в сентябре 2005 г. и на новый срок в 2010 г. тема межэтнического распределения постов практически не поднималась.

Что касается распределения других руководящих должностей, то четкая национальная схема действует, скорее всего, только для глав муниципальных образований. *Балкарцы* возглавляют администрацию Черекского и Эльбрусского районов, русские – Майского и Прохладненского районов и городского округа «Прохладный», *кабардинцы* – Баксанского, Зольского, Лескенского, Терского, Урванского и Чегемского районов и городского округа «Баксан». Это распределение постов соответствует этническому составу муниципальных образований. Ни одно из них не является моноэтническим по составу, однако главой администрации повсюду оказывается представитель наиболее многочисленного в данном районе или городе народа.

В столице республики Нальчике в 2008–2009 гг. городское руководство сформировано по «паритетной» схеме: председателем совета местного самоуправления – главой города в марте 2008 г. стал русский, бывший директор одной из городских школ Игорь Муравьев. Городскую администрацию в июне 2009 г. возглавил кабардинец Залимгери Хагасов (с 1999 по 2008 г. город возглавлял кабардинец Хазратали Бердов, с 2003 г. он был председателем городского совета – главой администрации Нальчика). При этом команда заместителей главы городской администрации многонациональна. Такая система объяснима полиэтническим составом населения республиканской столицы.

Что касается других постов (руководители министерств, территориальных органов федеральных структур, директора крупных предприятий, ректора крупнейших вузов и т.д.), то в связи с назначением на них вопросы этнического характера возникают крайне редко. Республика явно отличается, например, от Дагестана, где смена национальности руководителя на любом сколь-нибудь «ресурсном» месте может вызвать массовые митинги и другие акции протеста. Даже наиболее радикальная часть балкарского движения чаще всего не поднимает дискуссий по конкретным должностям. Можно сказать, что этнические лозунги не являются в КБР инструментом чиновничьей борьбы за распределение кресел.

Не является полем для конфликтов в КБР сфера языка и культуры. Функционируют балкарский, кабардинский и русский театры, выходят газеты на языках титульных народов (при этом «рабочим языком» всех общественных организаций, включая национальные, является русский). На республиканском уровне регулярно принимаются программы развития преподавания национальных языков в средней школе. Так, в августе 2010 г. министр образования КБР Сафарби Шхагапсоев заявил, что в ближайшее время в регионе планируется переиздание 32 учебников по национальным языкам и литературам, а также учебников балкарского и кабардинского языков для русских школьников¹.

Несколько более «чувствительной» сферой является преподавание в средних школах истории КБР (преподается в 8–9 классах). В 2000-е гг. для препода-

¹ Подобные программы, нацеленные на решение отдельных культурных или образовательных проблем, являются единственной формой республиканских программ в этнической сфере. Комплексные программы развития межэтнических отношений, в бюджете которых объединялись бы все подобные мероприятия, в регионе не создавались.

вания этого предмета в школах использовался преимущественно учебник М.Д. Бекалдиева «История Кабардино-Балкарии» (Нальчик: Эльбрус, 2003). Учебник применялся в школах с разным национальным составом учащихся, однако встретил определенную критику в научной среде. В ней неоднократно звучало мнение, что учебник некритически объединяет разные трактовки исторических событий, в том числе тех, оценка которых различается у балкарских и кабардинских ученых. В настоящее время под руководством Министерства образования и науки КБР идет подготовка нового учебника истории региона, в написании которого участвует большой многонациональный коллектив авторов. Разработаны также учебные пособия по школьному предмету «Культура кабардинцев и балкарцев» (преподается в 10–11 классах), в которых традиции двух народов рассматриваются параллельно¹.

«Русский фактор» в этнополитике КБР

Земельный вопрос в том виде, в каком он образует основное содержание этнополитики КБР, затрагивает только титульные народы республики. Возможно, поэтому национальные организации других народов КБР, в том числе русских, не столь заметны в региональной политике.

Ключевой формой общественной самоорганизации русского населения КБР является *казачество*. Имеются как реестровые, так и общественные казаки. *Общественные казаки в КБР представлены структурами Терского казачьего войска* Союза казаков России (наказной атаман – депутат Парламента КБР Игорь Логвиненко). Реестровые казаки объединены в Терско-Малкинское окружное казачье общество (атаман Николай Любуня). Как и по всему Кавказу, в КБР периодически возникают сложности во взаимоотношениях между общественным и реестровым казачеством. Они закономерно усилились после того, как в 2010 г. большое внимание к казакам стал проявлять полпред в СКФО Александр Хлопонин. Имеются также конфликты внутри общественного казачества. Однако подобного рода конфликты касаются почти исключительно статуса отдельных казачьих руководителей и не имеют отношения к этнической проблематике.

Деятельность казачества и его лидеров в КБР имеет смысл рассматривать на двух уровнях. С одной стороны, это участие казачьих организаций в общереспубликанских общественно-политических процессах. Доступ к такому участию казачьим атаманам, безусловно, открыт. Двое из них являются членами согласительной комиссии по земельным вопросам. Однако сами они в беседах со СМИ отмечают, что комиссия в основном создана для разрешения имеющихся противоречий по горным землям, а казаки к этим противоречиям отношения не имеют. Мероприятия казаков регулярно посещаются представителями республиканской власти и полпредства в СКФО.

Другая, менее официальная сторона деятельности казачества касается интересов русского населения в районах, где оно проживает компактно, прежде всего в Майском и Прохладненском районах и в городе Прохладный. Во всех насе-

¹ Аталиков В.М. Культура кабардинцев и балкарцев / Учебное пособие. Нальчик, 2005; Мамбетов Г.Х. Традиционная культура кабардинцев и балкарцев. Нальчик: Эль-Фа, 2007.

ленных пунктах указанных районов (кроме кабардинских сел Прохладненского района) имеются реестровые атаманы, между ними налажены «горизонтальные» связи, регулярно проводятся совещания и т.п. Однако сами представители казачества констатируют снижение активности и реального влияния казачьих организаций в «русской» части КБР. По их словам, в 1990-е гг. казачество в станицах было более дееспособной силой, впоследствии оно стало пассивнее.

Один из вопросов, которому сейчас уделяют внимание казачьи лидеры на местах, касается взаимоотношений с турками-месхетинцами, проживающими в восточных районах республики. Как известно, были две волны переселения турок-месхетинцев в КБР. Первая волна – сразу после 1957 г. Тогда в КБР селились месхетинцы, прибывавшие непосредственно из Средней Азии, где они до этого находились в депортации. Их расселение шло в основном в Урванском районе, где основную часть жителей составляют кабардинцы. Молодое поколение месхетинцев, проживающих в этом районе сейчас, хорошо владеет кабардинским языком, многие представители «урванских» месхетинцев достаточно укоренены в местной жизни. Что касается Майского и Прохладненского районов, то там месхетинцы стали появляться уже после распада СССР, это была вторая волна их миграции. Месхетинцы тогда переезжали в КБР в основном из центральной России. Статистических данных по их миграции немного. По неофициальным данным, в настоящее время в большинстве станиц Майского района численность месхетинцев составляет от 10 до 25%. В ряде сельских поселений Прохладненского района их процент, по-видимому, выше. Также существуют кварталы их компактного проживания в городах Майский и Прохладный. Примечательно, что в 2000-е гг. в Прохладненском районе выросла также численность балкарцев. Часть из них, по нашим данным, переселилась туда из города Тырныауз после того, как в 2002 г. он пострадал от селевых потоков.

Для казаков «месхетинская» тема – это прежде всего вопросы землепользования. Месхетинцы активно занимаются выращиванием овощей, арендуют для этого земли, часто используют местное население в качестве наемных работников. В Майском и Прохладненском районе сейчас нет оснований говорить о дефиците сельхозземель, однако рядовые представители казачества периодически ставят вопрос о создании «казачьего земельного фонда», через который заключались бы договоры аренды.

Выводы

1. Контекст, в котором развиваются этнополитические процессы в КБР, достаточно сложен даже на фоне других регионов Северного Кавказа. Сложность связана с предметом самого межнационального диалога: он касается как осмысления фактов далекого и недавнего прошлого, так и практических вопросов современной жизни, в том числе землепользования. Эти два пласта пересекаются в идеологии национальных организаций, затрудняя диалог с ними и между ними. Такое положение дел, однако, имеет объективные истоки: непростую историю региона, которая изобилует событиями, по-разному интерпретируемыми потомками их участников.

2. Объективные сложности межэтнических процессов были усугублены неверными управленческими решениями в ходе проведения муниципальной реформы в КБР, принятыми в феврале 2005 г.: введением «межселенных территорий» и ликвидацией ряда муниципальных образований. Нынешние власти КБР делают серьезные попытки выбраться из законодательной «ловушки», в которой оказалась с того времени республика. Однако пути выхода являются предметом весьма серьезных дискуссий, они составляют сегодня главную «повестку дня» межэтнического диалога.

3. Межэтнический диалог в КБР протекает не в вакууме, а в достаточно напряженных политических условиях. Среди национальных организаций есть такие, которые находятся в активном диалоге с властью, и такие, которые занимают оппозиционную нишу. Последние, как правило, выдвигают наиболее жесткие требования по земельному вопросу. В этой связи тема «политического заказа» также регулярно присутствует в межэтническом диалоге в КБР.

4. Центральной проблемой, стоящей сейчас перед властью региона, является поиск формата для решения вопроса о земле. Основой такого формата может стать согласительная комиссия, учрежденная в 2009 г. Однако для того, чтобы создать всеми признаваемый центр для общественных дискуссий и коллективного поиска компромиссных решений по земельной проблеме, потребуются новые усилия.

5. Земельная проблематика доминирует в этнополитической сфере КБР, при этом она касается почти исключительно взаимоотношений между двумя «титовскими» народами этого региона. Данное обстоятельство, однако, – не причина оставлять без внимания другие аспекты межэтнических отношений, в том числе связанные с восточными районами республики.

Глава 12

Карачаево-Черкесская Республика

Этнический состав и демографическая ситуация

Карачаево-Черкесская Республика (КЧР) – субъект РФ, образованный в 1992 г. В республике проживают более 80 национальностей. По Конституции КЧР субъектообразующими являются пять народов – карачаевцы, черкесы, русские, абазины, ногойцы. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., в КЧР проживали 439 тыс. человек. Из них: 38,5% – карачаевцы; 33,6% – русские; 11,3% – черкесы; 7,4% – абазины; 3,4% – ногойцы; 5,8% – другие национальности. К 2010 г. общая численность населения в КЧР выросла до 477,9 тыс. человек. В ходе переписи населения свою национальную принадлежность указали 474,3 тыс. жителей¹. Из них по-прежнему самым многочисленным этносом в республике остаются карачаевцы (41%); на втором месте – русские (31,6%); третьи по численности – черкесы (11,9%), второй титульный народ КЧР; затем идут абазины (7,8%) и ногойцы (3,3%) – см. табл. 1. Помимо этих пяти главных этносов в республике проживают казаки – 465 чел. (0,1%), указавшие в ходе последней переписи свою национальную принадлежность, как отличную от русских. Менее чем 1% в населении приходится на каждый из таких этносов, как осетины (0,7%), армяне (0,6%) и украинцы (0,4%)². За период между переписями удельный вес карачаевцев заметно вырос, тогда как доля черкесов выросла незначительно, несмотря на всю агитацию черкесских национальных организаций, проводившуюся среди близкородственных народов, в пользу того, чтобы они записывали себя как черкесы. Относительная и абсолютная численность русских продолжает снижаться из-за их оттока в другие регионы.

Таблица 1

Этнический состав населения в % к общей численности населения

Годы	Русские	Карачаевцы	Черкесы	Абазины	Ногойцы	Все население
1959	52,1	23,8	8,5	6,4	3,1	100,0
1970	47,2	28,2	9	6,6	3,2	100,0
1979	45,1	29,7	9,4	6,6	3,2	100,0
1989	42,4	31,2	9,7	6,6	3,1	100,0
2002	33,6	38,5	11,3	7,4	3,4	100,0
2010	31,6	41,0	11,9	7,8	3,3	100,0

Источники: Население Карачаево-Черкесской Республики // Статистический сборник по материалам Всероссийской переписи населения 2002 года. В 2-х книгах. Книга 1. – Черкесск, 2005. С. 325; Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 14–25 октября 2010 г. – Электр. ресурс. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itog1612.html.

¹ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 14–25 октября 2010 г. – Электр. ресурс. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itog1612.html.

² Там же.

Титульными народами в республике являются *карачаевцы* и *черкесы*. Родственным народом *карачаевцев* являются балкарцы – один из титульных народов в соседней Кабардино-Балкарии. Родственными народами *черкесов** являются кабардинцы и адыгейцы, соответственно титульные народы в республиках Кабардино-Балкария и Адыгея. В 2009–2010 гг. актуализировалась *проблема возврата единого названия* для черкесов, кабардинцев и адыгейцев, отражающего существование единого этноса. Активисты движения за единый этноним предлагали возвратиться к формуле «самоназвание – адыгэ, иноназвание – черкес».

Постановка и обсуждение проблемы терминологического единства при обозначении представителей адыгского (черкесского) народа, проживающего в Российской Федерации, начались в начале 90-х гг. XX в. на адыгских съездах. Единственная попытка решения данного вопроса на официальном уровне была предпринята, когда готовился проект постановления о подобной унификации (он был внесен органами государственной власти Республики Адыгея на рассмотрение Межпарламентского Совета РА, КБР и КЧР). Однако его принятие было заблокировано представителями КБР. После этого к данному вопросу государственные органы ни разу не возвращались.

Актуализация этой проблемы наметилась во второй половине 2000-х гг. и прозвучала она на встречах, съездах и публичных выступлениях черкесской молодежи.

С 2009 г. широкое обсуждение проблемы восстановления единого этнонима (унификации названия) трех разделенных народов развернулось в сети Интернет, на черкесских сайтах, пользующихся большой популярностью среди молодежи.

На одном из популярных черкесских сайтов – elot.ru, была организована акция под характерным названием «Один народ – одно название – одно будущее», в ходе которой на страницах сайта под этой рубрикой были помещены тематические статьи, обращения черкесской молодежи, призывы ко всем черкесам принять участие в решении проблемы унификации, в том числе путем голосования в Интернете, то есть в общенародном электронном плебисците, который должен был выявить уровень общественной поддержки идеи унификации и лечь в основу обращения к органам государственной власти. Эта идея получила ожидаемую общественную поддержку.

В КЧР существуют моноэтничные административно-территориальные районы, с преобладанием населения одной национальности. К ним относятся: Хабезский район, где основное население составляют черкесы; Малокарачаевский и Карачаевский районы с преобладанием карачаевцев; Урупский район, в котором проживают в основном русские. В последние десятилетия наблюдаются активные процессы моноэтнизации ранее полиэтничных районов и полиэтнизации отдельных ранее моноэтничных районов. Так, по данным статистики, в Зеленчукском районе увеличивается процент населения карачаевской национальности (если в 1959 г. русских в этом районе проживало 76,5%, то в 2002 г. –

* Представители этих народов в настоящее время считают себя разделенным народом.

64,8%, карачаевцев соответственно – 14 и 30,8%). Активно моноэтнизмируются ранее полиэтничные Прикубанский и Усть-Джегутинский районы¹.

Таблица 2

**Моноэтнизация в Прикубанском и Усть-Джегутинском районах КЧР,
основные этносы в % к общему числу жителей района**

Годы	Усть-Джегутинский район			Прикубанский район		
	Русские	Карачаевцы	Абазини	Русские	Карачаевцы	Абазини
1959	43,1	48,2	7,8	47,6	30,4	13,9
1989	34,3	51,8	6,8	24,7	49,7	16,2
2002	24,5	60,7	9	18,5	56,2	17,2

Начиная с середины 90-х гг. в Карачаево-Черкесии наблюдается тенденция к увеличению миграционного оттока населения². Официальных данных по этническому составу мигрантов нет, но по изменениям демографического и количественного составов населения можно с большой долей вероятности предположить, что основной национальный состав мигрантов – русские. Так, в газете «Русь» – органе Карачаево-Черкесского регионального общественного движения – отмечено, что специалисты русской национальности, получившие высшее образование в вузах России, или вообще не возвращаются в республику, или покидают ее, потому что не видят никаких перспектив для нормального трудоустройства³.

В последние годы наблюдается прямая взаимосвязь между динамикой миграционных процессов, составом мигрантов и состоянием межэтнических отношений в республике. Так, буквально взрыв миграции среди русскоязычного населения пришелся на конец 1990-х – начало 2000-х годов и явился одним из следствий этнополитического конфликта между титульными этносами (карачаевцами и черкесами). С этого времени статус русских неизменно и постоянно снижается, а количество мигрантов среди них растет. Отток русских из республики имеет необратимые последствия, среди них: моноэтнизация целых районов, изменение форм хозяйствования, видов деятельности, национального состава руководителей хозяйств, представителей власти. Это приводит к психологическим проблемам, бытовым конфликтам между исконными жителями сел, хуторов и мигрантами.

Деятельность национальных движений

В Карачаево-Черкесии зарегистрированы и действуют 578 общественных объединений, среди них 30 национальных общественных объединений. Уровень деятельности этих организаций, в основном, региональный. Среди зарегистрированных этнических организаций наиболее активными являются следующие об-

¹ Население Карачаево-Черкесской Республики // Статистический сборник по материалам Всероссийской переписи населения 2002 года. Книга 1 Черкесск, 2005. С. 325–327.

² Население Карачаево-Черкесской Республики // Статистический сборник по материалам Всероссийской переписи населения 2002 года. В 2-х книгах. Книга 1. Черкесск, 2005. С. 325; республиканская газета «День республики» (г. Черкесск) за 2006–2010 гг.

³ Русь, 15.07.2006.

щественные движения: у абазин – «Абаза»; у черкесов – «Адыгэ Хасэ»; у ногойцев – «Бирлик»; у карачаевцев – «Джамагат»; у русских – «Росс» и «Русь»; а кроме этого, действуют национально-культурные автономии черкесского, ногойского, карачаевского и чеченского народов. Общественная организация «Центр черкесской (адыгской) национальной культуры КЧР» выпускает журнал и газету.

В КЧР работают организации международного уровня: Международная Черкесская ассоциация (МЧА); МАСА – международная абазинская организация (с регистрацией в Москве). Зарегистрированы организации межрегионального уровня: у карачаевцев – «Алан» и карачаевская демократическая общественная организация «Джамагат». Деятельность региональной общественной организации «Абазинская ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом «Апсадгъыл» фактически носит трансрегиональный характер.

В Карачаево-Черкесии зарегистрированы также некоммерческие общественные объединения, занимающиеся миграционной деятельностью: национально-культурная автономия чеченцев, общественное движение «Союз граждан Чечни», организация «Общество месхетинских турок «Ватан» и общественная организация вынужденных переселенцев из бывших союзных республик, а ныне независимых государств СНГ (Кыргызстан, Узбекистан) под названием «Мы – россияне».

Деятельность всех перечисленных организаций в сфере межэтнических отношений достаточно активна, а их роль в новейшей политической истории республики бесспорна. Все национальные общественные объединения были созданы в конце 80-х гг. прошлого века, и с их деятельностью связаны все политические процессы в Карачаево-Черкесии. Демократизация политической сферы, выборы первого главы республики, утверждение института парламентаризма – это результат работы общественных организаций в первое постсоветское десятилетие. Наибольшая активность этих организаций пришлась на вторую половину 1990-х гг., когда лидеры боролись за внедрение демократических институтов правления в Карачаево-Черкесии, в первую очередь за проведение выборов главы республики. Несмотря на различия взглядов и позиций по таким вопросам, как положение этносов республики, разностатусность народов и т.д., лидеры общественных организаций выступали за необходимость проведения выборов главы республики, считая реализацию принципа выборности одним из основных демократических принципов организации жизни общества. После проведения первых выборов главы республики национальные общественные организации выступали мощной мобилизационной силой своих народов в борьбе за реализацию их политических и гражданских прав.

Свою объединяющую роль в деле демократизации общества Карачаево-Черкесии национальные общественные объединения ярко показали во время подготовки ко вторым выборам главы республики в 2003 г. После совместных обсуждений ими был выдвинут единый кандидат на должность президента Карачаево-Черкесии – М.А.-А. Батдыев. Совместно с действующими на территории КЧР отделениями общероссийских политических партий было выработано и опубликовано заявление – обращение к жителям республики с просьбой под-

держат представленную общественными организациями кандидатуру. Выборы также были проведены совместно всеми национальными общественными организациями, что в значительной степени обеспечило победу М. Батдыева.

Таким образом, несмотря на ярко выраженную политизированность деятельности национальных общественных организаций и выполнение ими в первую очередь этномобилизующих функций, в определенные моменты современной политической истории они выполняли консолидирующую роль, объединяя всех жителей Карачаево-Черкесии. Политизированность является основной чертой их деятельности на протяжении всего существования. Созданные в конце 1980-х гг. с основной целью – обеспечить сохранение и развитие национальных языков и культуры, они превратились в мощный мобилизационный инструмент в политической борьбе.

Частичная деполитизация деятельности национальных общественных объединений в КЧР наблюдалась только в период президентства Батдыева. В это время национальные объединения были заняты решением преимущественно этнокультурных проблем своих народов. Так, по инициативе черкесских общественных объединений в КЧР был принят Указ президента КЧР «Об учреждении Дня адыгского (черкесского) языка и письменности» (14 марта, 2005 г., № 78). С этого времени национально-культурная автономия адыгов ежегодно проводит Дни адыгского (черкесского) языка и письменности. Элита карачаевского народа через обращения к российскому руководству и международные организации также ставила вопросы о сохранении языка, культуры, национального самосознания своего народа¹. Говоря о деполитизации деятельности национальных общественных движений, следует констатировать противоречивый характер этой тенденции. Выдвигая в качестве приоритетных задач своей работы решение этнокультурных проблем, национальные движения тем не менее переводили их на практике в политическую плоскость.

В этот же период активизировалась деятельность организаций малочисленных нетитульных этносов республики. Еще с середины 1990-х гг. лидеры общественных организаций абазин и ногайцев ставили вопросы о создании районов с компактным проживанием своих этносов.

Нерешенность этого вопроса актуализировалась позже, будучи фактически спровоцирована республиканской властью. 27 июня 2005 г. состоялся Внеочередной чрезвычайный съезд абазинского народа. Поводом для его созыва явилась реализация на практике нового Республиканского закона, касающегося организации муниципальных районов², в соответствии с которым жители абазинского аула Кубина потеряли треть своей территории, т.к. она переходила в ведение Усть-Джегутинского муниципального образования, в составе которого находятся населенные пункты с преимущественно карачаевским населением. На съезде было заявлено, что в Карачаево-Черкесии систематически нарушаются

¹ Вести гор, 12.07.2005.

² РЗ № 38 «Об отдельных вопросах местного самоуправления в КЧР по организации муниципальных районов на территории КЧР».

элементарные демократические принципы и правовые нормы¹. Среди требований съезд выдвинул: определить статус абазин в рамках административно-территориальной единицы в составе КЧР; объявить акт гражданского неповиновения руководству Карачаево-Черкесии в случае невыполнения требований чрезвычайного съезда; отменить противоправный закон «Об установлении границ муниципальных образований Усть-Джегутинского района и наделении их соответствующим статусом».

Съезд принял обращение к Президенту РФ по поводу сложившейся общественно-политической ситуации в КЧР и выразил обеспокоенность абазин вопросами сохранения своего этноса². После съезда был объявлен митинг, продолжавшийся с 27 по 30 июня. 29 июня состоялась сессия Народного Собрания КЧР, посвященная рассмотрению требований абазин.

1 июля состоялась встреча делегации абазин с полномочным Представителем Президента Российской Федерации в Южном Федеральном округе (полпредом) Д.Н. Козаком и президентом КЧР М. Батдыевым в Москве. По ее результатам было решено, приостановить действие вышеназванного закона. Президент М.А.-А. Батдыев заявил, что проблемы абазин и ногайцев будут решаться. В этих целях были приняты Постановление НС КЧР № 149 от 9 июля 2005 г. «Об образовании на территории КЧР Абазинского и Ногайского районов» и Закон КЧР «О внесении изменения в Закон КЧР «О гарантиях прав коренного малочисленного народа абазин в Карачаево-Черкесской Республике» 21 сентября 2005 г. В результате активной деятельности абазинской элиты, которую поддержал народ, на территории республики был образован Абазинский район, определены его территориальные границы и муниципальные органы.

В конце 2006 г. аналогичное постановление было принято в отношении Ногайского района «Постановление об образовании на территории КЧР административно-территориальной единицы – Ногайского района» (от 15.12.06 за № 311). Был определен переходный период до 2009 г., и к концу этого года Ногайский район был оформлен территориально и административно.

На наш взгляд, создание двух новых районов на территории республики наглядно подтвердило две тенденции в этнополитике КЧР. Во-первых, процесс активной регионализации, где основным двигателем стала деятельность этнических элит, стремящихся сохранить как традиционные места проживания своего этноса, так и возможность повысить свой политический статус. А, во-вторых, подтвердило, что кризисные процессы, вызванные действиями элит титульных народов (карачаевцев и черкесов), стремящихся получить как можно больше прав для себя во всех сферах жизни, не прекращаются.

Несмотря на проводимую Центром в рассматриваемый период политику укрупнения регионов и отказа от внутренней этнической сегментации, в Карачаево-Черкесии, в противовес общефедеральной тенденции, были образованы два

¹ Назывались, в частности, Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ», «О правовом статусе коренного малочисленного народа абазин в КЧР».

² Из резолюции Внеочередного чрезвычайного съезда абазинского народа. Из обращения участников съезда абазин к Президенту В.В. Путину. 27.06.2005 г. Черкесск.

новых района. На наш взгляд, этому есть несколько объяснений. Во-первых, образование новых административных единиц не потребовало территориальной перекройки границ, они были образованы на основе существующих сельских поселений с моноэтническим составом населения. Территориальной целостности, например, у Абазинского района нет, в него входят разбросанные абазинские аулы. Новый Ногайский район был создан путем преобразования ранее существовавшего Адыге-Хабльского района, путем выделения из него аулов с преобладанием ногайского населения. Во-вторых, сыграли роль исторические причины. И ногайцы, и абазинцы имели свои административные районы в первой половине XX в. В 1957 г. вопреки воле абазинского и ногайского народов существовавшие с 1926 г. Эльбурганский и Абазино-Ногайский районы были ликвидированы. С тех пор абазинцы и ногайцы были лишены не только национально-государственной автономии, но и обычного административно-территориального района. Лидеры национальных движений не раз требовали выделения абазинского и ногайского национальных районов. В-третьих, Центр продемонстрировал в данном вопросе безусловную последовательность в проведении политики сохранения малочисленных этносов России, ведь абазинцы – единственный народ в КЧР, входящий в Реестр малочисленных народов РФ.

Ряд указов и постановлений президента и Народного Собрания республики в этот период был связан с урегулированием конфликта между жителями абазинского аула Кубина и администрацией Усть-Джегутинского муниципального образования¹.

В республике в течение этого десятилетия был также принят ряд законов, постановлений и указов, направленных на урегулирование этносоциальных, миграционных и этнополитических процессов².

В республиканской газете «День республики» 9 февраля 2006 г. была представлена для обсуждения новая редакция Проекта Концепции государственной

¹ Закон КЧР «О внесении изменений и дополнений в Закон КЧР «О гарантиях прав коренного малочисленного народа абазин в КЧР» – 4 марта 2005 г., № 35-РЗ; Указ Президента КЧР «О правительственной комиссии по урегулированию конфликта, вызванного установлением границ муниципальных образований г. Усть-Джегуты и аула Кубина» – июнь 2005 г.; Постановление НС КЧР № 149 от 9 июля 2005 г. «Об образовании на территории КЧР Абазинского и Ногайского районов»; Закон КЧР «О внесении изменения в Закон КЧР «О гарантиях прав коренного малочисленного народа абазин в Карачаево-Черкесской Республике» – принят НС 21 сентября 2005 г.

² Указ Президента «Об учреждении Дня адыгского (черкесского) языка и письменности» – 14 марта, 2005 г., № 78; Постановление Народного Собрания КЧР от 9 июля 2005 г. № 160 «О республиканской целевой программе «Патриотическое воспитание казачьей молодежи КЧР на 2005–2007 гг.»»; Закон КЧР «О местном референдуме в КЧР» от 21 июля 2006 г.; Постановление Народного Собрания КЧР от 15 декабря 2006 г. № 311 «Об образовании на территории КЧР административно-территориальной единицы – Ногайского района»; Закон КЧР «Об утверждении республиканской целевой программы «Поддержка Баталпашинского казачества на 2008–2010 гг.» от 25 декабря 2007 г.; Закон КЧР «О культуре» в ред. Законов КЧР от 16.12.2008 г.; Республиканская целевая программа «Развитие и сохранение культуры, искусства, кино КЧР на 2007–2010 гг.» от 2006 г.; Закон КЧР «О республиканской целевой программе «Патриотическое воспитание граждан на 2008–2011 годы» от 22 февраля 2008 г.

национальной политики Карачаево-Черкесской Республики, разработанная специально созданной рабочей группой при президенте КЧР и Министерстве по делам национальностей, представляющая собой стратегическую программу стабилизации положения в сфере взаимоотношений этносов. Проект концепции вызвал интерес у населения республики, в газете развернулась дискуссия по этой проблеме, но в силу объективных обстоятельств, и в первую очередь задержкой с принятием федеральной Концепции государственной национальной политики, он не был принят. К нему вернулись летом 2010 г.: прошла коллегия Миннаца по новой редакции проекта, обсуждены замечания членов республиканского Общественного Совета, Совета старейшин республики, депутатов Народного Собрания республики, создана экспертная комиссия для доработки проекта. 10 февраля 2010 г. Указом президента КЧР Концепция государственной национальной политики Карачаево-Черкесской Республики была принята. Она базируется на постулате равноправия всех народов, населяющих КЧР, уважения их традиций и обычаев. По предложению президента КЧР Б.С. Эбзеева, Концепция государственной национальной политики КЧР будет подкрепляться республиканской целевой программой духовно-нравственного возрождения народов республики.

Программы социально-экономического и национально-культурного развития народов КЧР в республике не разрабатывались, в настоящее время в соответствии с ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» и «О правовом статусе коренного малочисленного народа абазин в КЧР» намечена разработка республиканской программы социально-экономического развития абазин.

Этноязыковая и этнокультурная ситуация

В соответствии с числом субъектообразующих народов, в КЧР издаются четыре газеты на национальных языках (карачаевском, черкесском, абазинском, ногайском). Официальная газета правительства КЧР – «День республики» выходит на русском языке.

Национальные газеты занимаются пропагандой культуры и языка своих народов, публикуют статьи, отражающие современную жизнь этносов; значительная часть публикаций посвящена современникам, вносящим вклад в развитие различных сфер жизни своего народа. Деятельность национальных СМИ, на наш взгляд, направлена в основном на этнокультурные аспекты развития этносов, политические проблемы в них широко не обсуждаются. Национальные газеты выписывает национальная интеллигенция, они пользуются популярностью у населения, несут значимую для этносов информационную и психоэмоциональную нагрузку. Показательной в этом отношении является протестная акция редакторов национальных газет и газеты «День республики», которую они провели в 2009 г. против предложенного президентом КЧР Б.С. Эбзеевым объединения в единый консорциум. Все журналисты в выступлениях подчеркивали уникальность национальных газет в этнокультурном плане и отстаивали право на автономию.

В 1990-е гг. у населения республики возрос интерес к национальной культуре, историческим корням своих народов. В соответствии с общественными по-

требностями была разработана «Программа возрождения и развития культуры народов Карачаево-Черкесской Республики». В настоящее время в КЧР уделяется постоянное внимание созданию условий для сохранения культурного потенциала и культурного наследия народов республики, обеспечения преемственности в развитии многонациональной культуры. Принят ряд нормативно-правовых документов в этой сфере¹.

Проблема сохранения самобытности этносов Карачаево-Черкесии, на наш взгляд, должна стать центральной в деятельности всех национальных общественных организаций. Тревожным является состояние национальной книги и учебной литературы на языках народов республики: по имеющимся данным, в 1987 г. для национальных школ Карачаево-Черкесии было напечатано 13 учебников и методических пособий, в 1988 г. – 16, в 1990 г. – 15, в 1997 г. всего опубликовано – 7, в 2000 г. – 6. В 2001–2003 гг. издание учебников и методической литературы по родным языкам и литературе было прекращено.

В настоящее время национальная школа КЧР испытывает острый дефицит учебной литературы, учебники устарели, обветшали. Современная национальная школа КЧР менее чем на 50% обеспечена учебниками по абазинскому, карачаевскому, ногайскому и черкесскому языкам². В 2007 г. художественной литературы на языках народов республики вышло 14 книг, учебников – 3. В 2008–2009 гг. художественной литературы – 17 книг, учебников – 3. Снижение книгоиздания на языках народов КЧР является серьезной республиканской проблемой, выступая маркером реального положения дел в сфере сохранения языка и культуры этносов. Книгоиздание на национальных языках способствует сохранению и передаче родных языков следующему поколению, поэтому частная проблема книгопечатания имеет более глубокий общий смысл – отношение к народам республики. Решение проблемы национального книгоиздания – важнейшая социокультурная и политическая задача, способствующая сохранению стабильности в полиэтническом обществе.

Этноконфессиональные процессы

На территории КЧР действует 185 религиозных объединений, представляющих 15 различных религиозных конфессий, направлений и толков. Среди них: 117 исламских объединений, в т.ч. 103 местных религиозных организаций, 1 централизованная – Духовное управление мусульман Карачаево-Черкесии (ДУМКЧ), и еще 13 религиозных групп; действует 21 объединение Русской Православной Церкви.

¹ Закон Карачаево-Черкесской Республики «О культуре» в редакции законов КЧР от 16.12.2008 № 84-РЗ; республиканская целевая Программа «Развитие и сохранение культуры, искусства, кино КЧР (2007–2010 гг.)» (Постановление от 24 ноября 2006 г. № 281), разработанная на основе распоряжения Правительства РФ от 15.09.2005 № 1432 «Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2006–2010 г.)», Постановление правительства КЧР от 25.03.09 № 82 «О Концепции развития образования в сфере культуры и искусства в КЧР на 2009 – 2015 гг.».

² Курмансеитова А.Х. Книжная культура ногайцев // Вестник ИГИ КЧР. Черкесск, 2005.

Работа государственных органов в религиозной сфере в целом определяется программой взаимодействия с религиозными организациями, разработанной в октябре 2003 г., в соответствии с которой в республике был создан общественный благотворительный фонд «Согласие», призванный оказывать содействие традиционным религиозным организациям. В учебных заведениях республики был введен курс «История и культура традиционных религий народов Карачаево-Черкесии», подготовлено и издано соответствующее учебно-методическое пособие. При президенте КЧР работает Экспертный совет для проведения независимой религиоведческой экспертизы. В г. Черкесске действуют Православный лицей им. Сергия Радонежского, Воскресная школа, Исламский институт. Ежедневно на государственном телевидении КЧР выступают православные и мусульманские богословы с проповедями.

На наш взгляд, конфессиональных споров между представителями двух основных конфессий (мусульманство и православие) в республике нет. Местное духовенство в проблематичных ситуациях в сфере межэтнических отношений, как правило, занимает разумную, миротворческую позицию. Нет ярко выраженных столкновений в этих вопросах и на бытовой почве. Это связано с несколькими причинами. Во-первых, мусульманство у местных народов не имеет исторически древних корней. Среди адыгов и в настоящее время есть представители христианской религии, у карачаевцев, которые поздно приняли мусульманство, сильны в быту остатки языческих верований. Во-вторых, длительное совместное проживание казаков и мусульманских народов на одной территории выработало конфессиональную терпимость друг к другу, не исчезнувшую и в настоящее время. Она проявляется в проведении совместных праздников (Курбан-Байрам – у мусульман, Пасха, Рождество – у христиан), в соблюдении обычаев, принятых у других народов при поминальных обрядах, свадьбах и т.д.

Вместе с тем религиозные эксцессы с национальной окраской в республике нередки. В ноябре 2010 г. на территории КЧР были сожжены три православных храма, что вызвало возмущение всех жителей республики, независимо от вероисповедания. В 2009 г. достаточно широкий резонанс в республике получила история оскорбительного поведения одного из высокопоставленных республиканских чиновников по отношению к архиепископу Феофану, управляющему Ставропольской и Владикавказской епархией. Причиной такого поведения стали существующие разногласия между РПЦ и частью карачаевской интеллигенции по поводу нижнеархызских храмов IX–X вв. Суть проблемы заключается в следующем: уже несколько лет РПЦ просит передать в ее владения раннехристианские храмы, расположенные в Нижне-Архызском комплексе Карачаево-Черкесского историко-культурного и природного музея-заповедника с целью их восстановления и использования по прямому назначению, т.е. для проведения богослужений. Против этого выступают историки – карачаевцы, считающие карачаевцев прямыми потомками алан – жителей древнего государства и потомку претендующих на историческую миссию сохранения этих памятников. По поводу этого утверждения существуют разные мнения в современной историо-

графии¹. Вопрос поднимается с начала 1990-х гг. и ситуационно актуализируется². Он, безусловно, требует взвешенного и продуманного решения, так как в настоящее время древние культовые сооружения на территории Архызского заповедника нуждаются в срочных финансовых вливаниях и реконструкции, иначе могут быть потеряны.

Проблема принадлежности аланских храмов, вопрос о передаче их в пользование РПЦ или сохранение в статусе музейных ценностей, на наш взгляд, получила несколько иную трактовку в интерпретации этнизированных историков и политологов. На право распоряжаться достоянием мировой культуры, собственностью всего российского государства, расположенной на территории КЧР, претендуют представители одного народа. Превращение проблемы статуса раннехристианских храмов в обоснование древности и автохтонности одного из народов республики являются спекулятивными играми недальновидных политиков, которые при определенных неблагоприятных обстоятельствах могут перерасти в межэтнические и конфессиональные конфликты.

Вопросы национального образования

Образовательная стратегия в КЧР базируется на принятых нормативно-правовых актах в сфере образовательной политики. 26 декабря 2008 г. была принята республиканская целевая программа «Развитие образования в Карачаево-Черкесской Республике на 2009–2012 годы»³.

В полиэтническом обществе образование выполняет чрезвычайно важную функцию – способствует духовной совместимости людей разных национальностей, разной культуры и религии. Поэтому направление, определенное Федеральной программой развития образования и относящееся к защите и развитию системы образования национальных культур, является одним из основных в Карачаево-Черкесской Республике.

Региональный компонент в образовании присутствует в программах для дошкольников во всех детских учреждениях КЧР. Начиная с детского сада, дети знакомятся с традициями других народов. Так, в интерьерах детских учреждений оформили уголки казачьей горницы, горской сакли, оснащенных старинной утварью, собранной у местных жителей. В Институте повышения квалификации работников образования КЧР открыта экспериментальная площадка на базе одного из районных дошкольных образовательных учреждений (ДОУ) – «Использование основ этнопедагогики в процессе обучения и воспитания дошколь-

¹ См. монографию В. Шнирельмана «Быть аланами: интеллектуалы и политика на Северном Кавказе в 20 веке» – М., 2006.

² Скандал с опасными последствиями // Черкесск, 2.06.2009; Джантеева Д.С. Возможна ли передача аланских храмов РПЦ. – СКФО Новости, 26 октября 2010 – Интернет-СМИ «Северо-Кавказское Новостное Агентство».

³ Основанием для разработки программы явились законодательно-нормативные акты федерального уровня: Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 29.12.2001 № 1756-р, Постановление Правительства РФ от 23.12.2005 № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы».

ников». Дошкольное образование детей в значительной степени ориентировано на национально-культурные традиции народов республики, формирование основных принципов толерантности.

В полиэтничной республике обучение в средних общеобразовательных школах осуществляется по пяти программам. По данным Министерства образования КЧР, во всех общеобразовательных учреждениях идет обучение национальному языку. Оно осуществляется по трем программам: национальная программа обучения (5 часов национального языка в неделю); многонациональная программа (3 часа обучения национальному языку); русская программа. По национальной программе обучение идет в 99 национальных школах. В 2008–2009 гг. в республике была организована активная работа по реализации приоритетного национального проекта «Образование» по всем направлениям. В рамках реализации этого проекта все школы республики были обеспечены бесперебойным доступом к сети Интернет¹.

Современные политические реалии, стремительные перемены в обществе, приведшие к оживлению национально-религиозной активности, а в отдельных случаях религиозного экстремизма, требуют столь же быстрого реагирования со стороны образовательной системы. С 2004 г. в средних общеобразовательных школах республики преподается курс «История и культура традиционных религий народов Карачаево-Черкесии» в рамках предмета «История и культура народов Карачаево-Черкесии». Аналога этому учебнику в России долгое время не было. Целью курса является ознакомление учащихся с историей и культурой традиционных религий народов КЧР. Программа рассчитана на 24 часа преподавания курса в 10 и 11 классах (по 12 часов в каждом).

Динамика этнополитических процессов в КЧР

Карачаево-Черкесская Республика (до 1991 г. Карачаево-Черкесская автономная область) была образована в 1992 г. по результатам республиканского референдума. Девяностые годы характеризуются активными акциями протеста в сфере этнополитики: массовые действия протеста в первой половине 90-х гг. проявились в Карачаево-Черкесии дважды: в 1991–1992 гг., 1994–1995 гг. Все акции протеста проходили в сфере этнополитики, были связаны с проблемами суверенизации народов, с формой государственного устройства республики, с выборами депутатов различного уровня. Так, в течение 1990–1991 гг. были провозглашены: Республика Карачай, Черкесия, Республика Абаза, Баталпащинская казачья республика.

История провозглашения этих республик кратко выглядит следующим образом. Распад в 1991 г. СССР остро поставил перед национально-территориальными образованиями, КЧАО формы государственности. Еще в 1989 г. прошел первый съезд народов Карачая по восстановлению автономии карачаевского народа в статусе КАССР, на котором было заявлено, что необходимо признать территорию Карачая до 1943 г. (год депортации карачаевского народа и ликви-

¹ Официальный сайт Карачаево-Черкесской Республики kchr.info – Управление пресс-службы и информации президента и правительства КЧР.

дации его автономии) отделиться от Ставропольского края и произвести раздел КЧАССР. Противоположную позицию (сохранения единства Карачаево-Черкесии) заняли черкесы, абазины, ногайцы и русские. В том же году на политическую арену вышла общественная организация «Зеленчукский казачий круг», выступившая за оставление Карачаево-Черкесии в составе Ставропольского края. В июле 1990 г. в адрес Горбачева, Ельцина и Лукьянова была направлена телеграмма от руководителей четырех национальных обществ – «Казачий круг», «Адгылара» (абазинское общество), «Адыгэ Хасэ» (черкесское общество) и «Бирлик» (ногайское общество), в которой было выражено несогласие с планом восстановления карачаевской автономии. В ноябре 1990 г. состоялась внеочередная сессия областного совета по реабилитации, сохранению единства территории и провозглашению КЧССР. Совет принял решение, согласно которому КЧАО выходит из состава Ставропольского края, но сохраняет свою целостность. В июле 1991 г. Верховный Совет РСФСР преобразовал КЧАО в КЧССР. Несмотря на это, в августе 1991 г. третий съезд казаков Баталпашинского округа провозгласил Баталпашинскую казачью республику с центром в г. Черкесске. Карачаевская общественность выступила против образования казачьей республики. В октябре того же года съезд народных депутатов казаков и абазин постановил: «В связи с провозглашением 17 ноября 1990 года Карачаевской республики считать восстановленной Черкесскую автономную область в статусе республики».

В районах расселения карачаевцев прошли митинги, в которых республиканскому руководству предъявили ультиматум: или до 2 декабря 1991 г. решается вопрос о территориальной реабилитации, или начинается процесс самостоятельного формирования органов власти Карачаевской Республики. В таких условиях в декабре 1991 г. состоялась сессия, которая решила просить Верховный Совет РСФСР принять декрет о восстановлении ликвидированной государственности карачаевского народа в статусе Республики Карачай в составе РСФСР. В ответ на это казаки провели учредительный съезд объединения «Русь», на котором приняли решение о восстановлении Баталпашинского казачьего отдела в границах 1917 г.

Но в марте 1992 г. на референдуме жителей Карачаево-Черкесии с формулировкой «Согласны ли Вы при полной реализации Закона «О реабилитации репрессированных народов» сохранить единство Карачаево-Черкесской ССР в составе Российской Федерации, образованную на принципах равноправия всех народов?» большинство населения республики (76%) проголосовали за ее сохранение. Черкесы, абазины, ногайцы, т.е. этнические группы, меньшие по численности по сравнению с карачаевцами и русскими, надеялись, что в будущей Конституции КЧР будет обосновано положение о реализации коллективных прав малочисленных этносов, те положения, которые были заложены в резолюции сессии от 30 ноября 1990 г., в которой записано: «Учитывая просьбу депутатов абазин, ногайцев и других депутатов окончательное название республики, установление равного представительства (паритета) всех народов в Верховном Совете, выборных и других органах власти республики, ротацию кадров и дру-

гие вопросы, обеспечивающие полное равенство народов, окончательно решить при разработке и принятии Конституции республики»¹.

Середина 90-х годов в Карачаево-Черкесии характеризуется борьбой между ветвями власти – исполнительной и законодательной, спорами по форме устройства республики – парламентской или президентской, что потребовало вмешательства федеральных властей, которые, в целях снятия остроты проблемы, ввели пост главы республики, назначаемого Президентом России. Стремлением внести вклад в стабилизацию обстановки в КЧР было обусловлено издание Указа Президента РФ от 6 марта 1995 г. «О ситуации в Карачаево-Черкесской Республике», который в некотором плане сыграл позитивную роль в формировании государственного строительства Карачаево-Черкесии.

В начале 90-х г. акции протеста представляли собой этнически разделенные митинги (карачаевцы и русские), выступления лидеров ОПД на съездах, заявления в СМИ. К середине 90-х г. лидеры национально-общественных организаций объединили свои усилия против тогдашнего руководителя республики – Хубиева В.И., требуя проведения демократических преобразований в политической сфере – принятия Конституции республики, перевыборов депутатов, избранных еще в 80-х гг., выбора главы республики. Последовавшие затем годы (1998 – 1-я половина 1999-го г.) прошли в подготовке к выборам президента (главы) республики. Национальные элиты «мобилизовывали» широкие «не-элитные» слои этносов под лозунгами этнических ценностей. Для этой цели были созданы газеты, выкуплены каналы телевидения, к трактовке исторических событий привлекались изданные за рубежом «псевдонаучные» книги. В распоряжении национально-общественных организаций имелся достаточно большой ресурсный потенциал, использовались представители научной, творческой интеллигенции. Поддерживали движения по этническому признаку и представители власти. Отдельные этнические лидеры являлись депутатами Народного Собрания республики. Во второй половине 90-х гг. и особенно в 1997–1999 гг., т.е. во время привлечения незлитных слоев этносов, в резолюциях съездов народов, в документах национально-общественных движений ставились вопросы ротации кадров, паритета, коллективных правах этносов (резолюции съездов черкесского, абазинского народов).

Первые выборы главы КЧР в мае 1999 г. привели к открытому этнополитическому конфликту в республике, в жесткое политическое противостояние двух титульных народов – черкесов и карачаевцев. Часть населения КЧР по этническому признаку (черкесы, абазины, часть русских) не согласилась с результатами выборов – провозглашенной победой одного из кандидатов на пост главы республики, этнического карачаевца В.М. Семенова, потребовали перевыборов, обратившись к федеральной власти. Открытая (активная) стадия конфликта длилась несколько месяцев, ее можно охарактеризовать как стадию эскалации конфликта: количество митингующих возрастало, привлекались пособники

¹ Нахушев В.Ш. Российское отечество и драма патриотизма многонационального народа. Ставрополь – Черкесск, 2001. С. 73.

конфликта из других регионов Северного Кавказа (Ставропольский и Краснодарский края), СМИ из центра, расширялась предметная область конфликта – он постепенно приобретал черты этнотерриториального. Звучали требования отделения части республики (мононациональных районов) с моноэтническим составом – черкесами и присоединения их в качестве района к Ставропольскому краю.

Выборы в КЧР приняли национальный характер, т.к. каждый народ (кроме русских) воспринял их как возможность реализации своих коллективных прав. Конфликт в КЧР в 1999–2000 гг. относится к этнополитическому. Он является этническим, т.к. участники конфликта открыто идентифицировали себя и противника в этнических категориях. Этот конфликт проходил в сфере политики, т.к. основной проблемой явились вопросы политического содержания: реализация коллективных прав малочисленных этносов, доступ во власть, повышение политического статуса этносов, меньших по численности. В полиэтничных республиках проблемы представительства во власти превращаются в первоочередные, т.к. с решением этих проблем связываются все остальные: доступ к материальным ресурсам, сохранение культуры своего народа, образование, демографические вопросы и т.д.

В течение года наблюдалась сложная эмоциональная картина происходящего: экстремистски настроенные лидеры оказывали сильное влияние на народ и особенно молодежь, любое высказывание националистического толка вызывало эмоциональный всплеск, вело к разрушительным, опасным для жизни поступкам. Фиксировалась неадекватность выбранных форм конфликта тем требованиям, которые выдвигали конфликтующие. Зачастую справедливые, объективно обоснованные требования облекались в совершенно ненужные эмоционально окрашенные формы, звучали оскорбления в адрес другого народа.

В 2001 г. наблюдался спад открытого противостояния. Конфликт не был разрешен, он перешел в пассивную форму. Эмоциональная составляющая конфликта была еще высока, частично «образ врага» у обоих субъектов сохранялся. Конфликт был урегулирован, но не до конца и в латентном состоянии существовал практически до выборов президента Карачаево-Черкесии в 2003 г.

После судебных разбирательств итогов выборов главой республики был признан В. Семенов, предложивший свою предвыборную программу «Общенародная экономическая программа по выходу Карачаево-Черкесии из кризиса»¹. Семенов рассчитывал реализовать программу в 1999–2003 гг., ее некоторые приоритетные направления деятельности были рассчитаны до 2010 г. Новый глава республики оценивал социально-экономическое положение республики как кризисное. Поэтому в первую очередь он начал принимать меры для «сохранения условий системы, стабилизации экономических показателей», т.е. характеризовал свои первые управленческие решения как шаги «этапа выживания». В начале 2000-х гг. в республике продолжились структурные изменения в сельском хозяйстве. Увеличилось количество фермерских хозяйств: в 1998 г. их

¹ Новая жизнь. 20.04.1999.

насчитывалось 1186, в 2003 – 2484¹. Но это были в основном мелкие хозяйства, не способные обеспечить сельское население республики работой. Несмотря на принимаемые меры по улучшению социально-экономической ситуации в республике, дотационность бюджета в 2002 г. возросла до 95%². С 1991 по 2001 г. количество экономически активного населения уменьшилось на 11,5%. Сократилась численность занятых в промышленности – на 53%, в строительстве – на 70%, в сельском хозяйстве – на 23%. На 74% возросло число управленцев³. Лидеры общественно-политических движений абазин и черкесов, сторонников проигравшего кандидата С. Деревы, отмечали, что представители их народов лишены рабочих мест, а русские массово уезжают из Карачаево-Черкесии и в этом явлении одно из первых мест занимает такая причина, как отсутствие работы. Безработица продолжала оставаться одной из самых актуальных проблем в республике, особенно в сельской местности.

Неразрешенный конфликт 1999–2000 гг., просуществовавший в латентном состоянии практически до следующих выборов в 2003 г., оказывал негативное влияние на все аспекты жизни республики.

Период с 2000 по 2003 г. характеризуется политическим противостоянием власти и оппозиции. Если, по мнению политологов, в целом по северокавказскому региону в этот период произошла частичная деполитизация этничности⁴, то в Карачаево-Черкесии деполитизации в это время не произошло. Первое перестроечное десятилетие в республике прошло под лозунгом борьбы за установление демократии, конец прошлого и начало нового тысячелетия – это борьба этнических элит за свое место в политической структуре, за политическое влияние, за коллективные права этносов. Именно в это время начинается мифологизация истории, удревнение этносов, искажение исторических фактов в интересах тех или иных народов в политических целях – обоснование своего древнего права на земли, на государственность. Деятельность национальных общественных организаций осуществлялась только в политической плоскости: ставились вопросы представительства народов во власти, возможность их дальнейшего существования в рамках единой республики.

По данным социологических опросов, проводимых отделом социологии и философии ИГИ КЧР, в 2001 г., 38% респондентов характеризовали политическую ситуацию в республике как относительно спокойную, 32% – называли ее напряженной; 17% – критической, взрывоопасной; 11% – спокойной.

¹ См.: Сравнительные показатели социально-экономического положения городов и районов Карачаево-Черкесской Республики // Статистический сборник 1999–2003. Черкесск, 2004. С. 41.

² День республики. 27.12.2003.

³ День республики. 19.08.2003.

⁴ Авксентьев В.А. Моделирование регионального конфликтного процесса: основные принципы и формирование банка данных // Современное состояние и сценарии развития юга России: Материалы научно-практического семинара Объединенного отдела социально-политических и экономических проблем южных регионов ЮНЦ РАН (7–8 декабря 2005 г.). Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2006. С. 82.

В конце 2003 г. прошли выборы первого президента Карачаево-Черкесской Республики. Основным, на наш взгляд, в этих выборах явилось:

- этническое распределение власти – все претенденты на пост президента республики были карачаевцами по национальности, все претенденты на пост вице-президентов – русскими;
- сращивание бизнеса и власти.
- частичная деполитизация этничности.

Два последних фактора проявились в выдвижении на пост главы республики финансиста М.А.-А. Батдыева, этнического карачаевца, от имени большинства общественных организаций, в том числе национальных. Лидеры национальных общественных организаций обратились к народам республики с просьбой поддержать кандидатуру Батдыева на выборах, что привело к его победе. Выборы президента в 2003 г. показали роль и значение этноэлит в республике, выполнение ими этномобилизующих функций: народы пошли за своими лидерами.

Вместе с тем, в республике не прекращались кризисные процессы в социально-экономической и политической сферах. Проведенный в 2003–2004 гг. опрос жителей республики позволил зафиксировать неудовлетворенность значительного числа жителей республики как имеющимися условиями жизни (экономическим положением, социально-психологическим состоянием и т.д.), так и жизненными перспективами. Более 80% респондентов считали, что простой человек не может реально отстоять свои законные права перед местными и республиканскими органами власти, поэтому значительная часть населения Карачаево-Черкесии была готова подписывать обращения, заявления протеста – 53,5%; открыто критиковать власти, агитировать против них – 31,7%; участвовать в работе оппозиционной политической партии – 30,6%.

Жители КЧР летом 2003 г. и весной (май) 2004 г. демонстрировали высокий уровень протестного поведения, направленного против исполнительной власти. В условиях массовой социальной незащищенности протестное поведение рассматривалось как единственный способ решения или скорее попытки решения имеющихся у человека проблем. Ответы респондентов показывали, что в республике институты гражданского общества совершенно не развиты: по мнению 82% жителей, местное самоуправление вообще не играет никакой роли в жизни КЧР.

Кризисные процессы в республике в 2004–2005 гг. не прекратились, приобрели криминальный характер, связанный с деятельностью власти в КЧР. В ноябре 2004 г. в Карачаево-Черкесии произошло убийство семерых жителей республики, в котором непосредственным участником выступил зять президента республики. Бездействие правоохранительных органов КЧР, принцип укрыательства, присущий органам власти республики, вызвали возмущение жителей, в первую очередь родственников погибших. В Карачаево-Черкесии снова прокатилась волна митингов, заявлений протеста против вседозволенности и всевластия представителей республиканских властей. Наряду с требованиями и обращениями в адрес правоохранительных органов звучали политические тре-

бования об отставке президента и правительства республики. В данной ситуации исполнительная и законодательная власти республики вновь не смогли решить проблему самостоятельно: для урегулирования конфликта между властью и населением были привлечены федеральные структуры.

В 2005–2006 г. активизировалась деятельность этнических элит малочисленных народов республики – абазин и ногойцев, приведшая к образованию двух новых районов – Абазинского и Ногойского. В связи с этими процессами представители русскоязычного населения также выразили свою обеспокоенность политическим статусом русского населения и казачества в республике. Русские летом 2005 г. посчитали правомерным поставить вопрос о создании Русского (казачьего) района. Актуализировалась проблема кадровой политики в Карачаево-Черкесии: представители русских и казачества отметили, что в республике усилился процесс вытеснения с руководящих должностей представителей русской национальности, в первую очередь из числа коренных жителей. Титульные этносы – карачаевцы и черкесы были обеспокоены активно обсуждаемым и проводимым Центром курсом на укрупнение регионов. В феврале 2005 г. представители черкесской элиты подписали заявление исполкома Международной Черкесской Ассоциации, выступившей против губернизации адыгских регионов Северного Кавказа. В феврале 2006 года они участвовали в рабочей встрече адыгской общественности в Майкопе, написавшей обращение в органы различной инстанции, в том числе международной, с альтернативными предложениями, суть которых заключалась в создании Черкесской (Адыгской) Республики, объединяющей территории КЧР, КБР, Адыгеи, Шапсугии.

Элита карачаевского народа, наиболее многочисленного, по официальной переписи, народа КЧР, открыто выступила против укрупнения регионов¹.

Происходящая реполитизация этничности сопровождалась в Карачаево-Черкесии, как и в других северокавказских республиках, ростом политизированной конфессиональной идентичности. Говоря о становлении на Юге России политических этноконфессиональных идентичностей, подразумевают в первую очередь возникновение и расширение сети ваххабитских религиозных организаций. Так, И.П. Добаев отмечает: «Анализ многочисленных источников информации свидетельствует о том, что мобильные полуавтономные диверсионно-террористические группы уже сформированы в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Ингушетии и даже в Ставропольском крае»². В 2005 г. на учете правоохранительных органов в качестве приверженцев ваххабизма состояло 293 жителя Карачаево-Черкесии, 151 из них в то время находились на территории республики.

Продолжали расти миграционные процессы, начавшиеся в середине 90-х г. По данным статуправления по Карачаево-Черкесии, миграционный отток в 2005 г. увеличился по сравнению с 2004 в 1,5 раза. Численность населения в

¹ Вести гор, 12.7.2005.

² Добаев И.П. Тенденции в современном террористическом движении на Юге России // Современное состояние и сценарии развития Юга России. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2006. С.138.

республике за год уменьшилась на 0,6% в основном за счет миграционного оттока. Основной национальный состав мигрантов – русские.

По результатам проведенного в КЧР в начале 2008 г. социологического опроса, среди основных проблем, стоящих в КЧР особенно остро, респонденты выделили: безработицу – 79,2%; низкий уровень жизни (низкие зарплаты, пенсии, их несвоевременные выплаты) – 54,9%; коррупцию в органах власти – 40,3%. Проблемы в межнациональных отношениях, являющиеся наиболее острыми в конце 90 – начале 2000 гг., к середине первого десятилетия XXI в. теряют свою первоочередность: 82,6% опрошенных, оценивая состояние межнациональных отношений в 2006–2007 г., отметили, что в последние годы межнациональные отношения стабильны. Относительная стабилизация межнациональных отношений в этот период была общей чертой северокавказских республик и отражала процесс деполитизации этничности, связанный со снижением этномобилизующих функций элит, отказом от использования этнического фактора при решении политических проблем. Это был временный фактор. Изменение мнений и оценок населения в сфере межнациональных отношений носит ситуационный характер и определяется социально-политическими факторами, что подтвердили дальнейшие события конца 2009–начала 2010 г. в республике.

Жители республики в 2006–2007 г. демонстрировали невысокий уровень доверия республиканским органам власти различного уровня: тогдашнему президенту республики Мустафе Азрет-Алиевичу Батдыеву не доверяли половина жителей КЧР; правительству республики – более 60%; почти столько же не доверяло законодательному органу республики – Народному Собранию. Самый высокий уровень недоверия оказался у местной власти – более 70% жителей совершенно не доверяли муниципалитетам. Эта негативная тенденция сохраняется в республике в течение нескольких лет и является конфликтогенной по своей сути. Степень доверия населения администрации муниципальных образований в значительной степени зависит от личности главы района.

В условиях Карачаево-Черкесии, где сильны родственные, клановые, социальные связи, персонификация местной власти – объективно обусловленный фактор. Значительное большинство опрошенных выразило недоверие правоохранительным органам республики, и эта тенденция не менялась на протяжении всех постсоветских лет¹.

В 2008 г. по представлению Президента РФ вступил в должность новый президент КЧР – Б.С. Эбзеев. Он заявил: «Карачаево-Черкесия и впредь будет

¹ Социологический опрос был проведен на территории Карачаево-Черкесской Республики 22–30 марта 2008 г. Метод опроса – анкетирование. Выборочная совокупность – 500 человек. Выборка репрезентативная, многоступенчатая. Квотирование произведено по двум признакам: полу и возрасту (*материалы прилагаются*). Социально-демографический блок анкеты включает: пол, возраст, национальность, семейное положение, род занятий, материальное положение. Произведена компьютерная обработка данных. Представлены – общий анализ обработанных данных и корреляции по полу, возрасту, районам, роду занятий и национальностям. Опрос был проведен в крупных населенных пунктах всех районов КЧР и в двух городах – Черкесске и Карачаевске.

являться неотъемлемой частью Российской Федерации и верным форпостом на ее южных рубежах». С приходом Б.С. Эбзеева в республике не произошло каких-либо значимых перемен в кадровых перестановках. Как было отмечено аналитиками Центра политических технологий (ЦПТ), Б.С. Эбзеев взял в команду некоторые ключевые фигуры «эпохи Батдыева». В КЧР сложился полицентрический тип элит, а в отношении карачаевских групп, имеющих влияние на вновь избранный парламент, президент КЧР проводит политику сотрудничества и равноудаленности¹. Период президентства Б.С. Эбзеева характеризуется высоким уровнем убийств политических деятелей в КЧР (должностных лиц, лидеров общественных организаций, депутатов разного уровня, представителей духовенства), потенциальной конфликтностью, периодически актуализирующейся, попыткой изменения этнического состава республиканской власти. Фактически сразу же после представления нового состава правительства Б.С. Эбзеев заявил: «Этнополитический фактор в Карачаево-Черкесии заключается в том, что в республике сложилась этнократическая система правления, от которой мы сегодня никак избавиться до конца не можем². К сожалению, в президентский период Б. Эбзеева система правления в КЧР не претерпела никаких изменений.

В республике последние годы повышается уровень террористической активности. Так, в КЧР в 2006 г. имела место 1 спецоперация по ликвидации террористов, в 2008 г. было зафиксировано 5 нападений и обстрелов, которые были отнесены к террористическим действиям. В апреле 2009 г. начался судебный процесс над 24 боевиками, готовившими вооруженное нападение на республику. Конечной целью их деятельности должно было стать отторжение Карачаево-Черкесии от территории России путем вооруженной борьбы³.

Несмотря на неоднократные заявления Б.Эбзева о намерении вести борьбу с коррупцией в органах власти всех уровней, по результатам социологического опроса, проведенного в КЧР в 2010 г., 56,2% жителей назвали коррупцию и взяточничество чиновников самой важной республиканской проблемой⁴.

Этническое представительство в органах республиканской власти

В настоящее время в Народном Собрании Карачаево-Черкесии представлены партийные фракции трех партий: две из них думские партии – это «Единая Россия», имеющая значительное большинство в республиканском парламенте, КПРФ и «Патриоты России», которые в ГД РФ не представлены. «Патриоты

¹ Известия. 10.04.2009.

² Маркедонов С. «Новый Президент в поисках новых подходов». 22.10.2008. [электр. ресурс] – <http://www.politcom.ru/7062.html>.

³ См.: В Карачаево-Черкесии начинается суд над ваххабитами 17.14.1009. [электр. ресурс]. – http://www.dpni.org/articles/lenta_novo/12075/.

⁴ Информационный бюллетень «Социальное самочувствие населения Юга России в условиях реформ». Результаты социологического исследования, проведенного в рамках проекта «Социальное самочувствие населения как информационная основа инновационного развития поликультурного макрорегиона» / Под ред. Г.Д. Гриценко. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2010. С. 21.

России» – единственная непарламентская партия, участвовавшая в выборах в трех регионах РФ, прошла в двух – в КЧР и Хакасии. По результатам прошедших 1 марта 2009 г. выборов можно сделать следующие выводы: выборы в республике проходят под жестким контролем властных структур с четко определенными проходными фигурами (будь то партии или одномандатники). Если в первое постсоветское десятилетие выборы любого уровня приводили в КЧР к этнополитическим или этноклановым конфликтам, то в настоящее время выборы федерального уровня проходят под строгим контролем власти.

В 2009–2010 гг. актуализировались проблемы русскоязычного населения республики, проблемы кадрового представительства во власти и адыгская проблема, связанная с политическим статусом одного из титульных народов в КЧР.

Проблема кадрового представительства во властных структурах с момента образования Карачаево-Черкесской Республики является одной из основных, так как с ее решением связывается решение других проблем этносов – социально-политический статус, экономическое положение, доступ к материальным и духовным ресурсам. В КЧР в постсоветский период, который как раз и совпал с существованием самостоятельной республики, наблюдалось устойчивое недовольство части населения, а именно черкесов и абазин их уровнем представительства во властных структурах по национальному признаку. Эксперты – черкесы наиболее важными проблемами в сфере этнополитики на протяжении нескольких лет называли проблему национально-государственного устройства, кадровую и проблему геноцида черкесского народа, требуя придания ему статуса народа-изгнанника. Эксперты – абазины отмечали необходимость соблюдения принципа паритета и ротации в высших эшелонах власти республики, создания абазинского и ногойского районов. В этнополитическом конфликте 1999–2000 гг. в качестве одной из причин конфликта черкесами и абазинами называлось нарушение принципа паритета и ротации во властных структурах.

В активизировавшемся черкесском движении 2009–2010 гг. проблема представительства во власти являлась одной из центральных. Этот же вопрос поднимала часть русскоязычного населения республики, потерявшего значительную часть своих представителей во власти. Объективными основаниями для актуализации проблемы черкесами – титульной нацией в КЧР и русскими – второй по численности нации в республике, является моноэтнизация власти. Она проявляется в численном превосходстве представителей одной из титульных наций во властных структурах. Проведенный анализ этнического представительства во власти позволил представить следующую «картину» – в органах исполнительной власти численное превосходство карачаевцев – титульного народа в республике, самого многочисленного по результатам переписи 2002 г., является значительным. Например, анализ этнической принадлежности руководителей органов исполнительной власти Карачаево-Черкесской Республики (руководителей управлений и государственных инспекций) показывает нару-

шение не только паритета, но и простого пропорционального представительства: так, из 16 руководителей управлений 14 являются представителями карачаевского народа, 1 русский и 1 черкес. Для КЧР, по Конституции образованной пятью субъектами, такое представительство является по сути конфликтногенным¹.

Законодательным органом республики является Народное Собрание КЧР, выборы депутатов которого состоялись 9 марта 2009 г. Депутатский корпус сформирован с откровенным перекосом: 38 карачаевцев (52%), 13 русских (17,8%), 11 черкесов (15%), 6 абазин (8,2%), 3 ногойца (4,14%). Согласно 83 и 92 статьям Конституции Карачаево-Черкесии, органы государственной власти должны формироваться с учетом национального представительства народов. При формировании законодательного органа республики этот принцип постоянно нарушается, о чем неоднократно заявляли лидеры ОПД русских.

Кадровая политика в республике длительное время строится на этноклановом принципе, моноэтническом представительстве, что находит отражение в выступлениях лидеров ОПД русских и черкесов, позволяя определять систему управления в КЧР как «деструктивную моноэтническую систему власти»².

Проблемы русскоязычного населения

С начала 90-х гг. в республике актуализируется проблема русскоязычного населения республики. Первоначально проблемы славянской части населения КЧР лежали в политической плоскости и были обусловлены стремлением этнических элит создать самостоятельные республики на территории КЧР: русские также призывали к созданию Баталпашинской казачьей республики.

Со второй половины 90-х лидеры русских были обеспокоены тяжелым материальным положением русского народа, так как в республике перестали работать практически все промышленные предприятия, на которых работала основная часть русского населения.

В конце 90-х – начале 2000-х гг. в связи с этнополитическим конфликтом, в котором субъектами выступили два титульных народа республики, началась массовая миграция русскоязычного населения, которая продолжается по настоящее время. Темпы убыли русских возросли в 7,5 раза по сравнению с теми, которые были отмечены в период между двумя переписями населения, то есть с 1989 по 2002 г.³ В 2005–2007 гг. по данным Госкомстата республику покинуло не менее 20 тысяч человек (10,7% от общего числа русских в КЧР)⁴. Лидеры

¹ Анализ проведен по материалам сайтов органов исполнительной власти КЧР. Переход на сайты управлений и инспекций был осуществлен с официального сайта президента и правительства Карачаево-Черкесской Республики kchr.info.

² Обращение к Президенту РФ Д.А. Медведеву Совета ОД «Адыгэ Хасэ КЧР» // Газета общественного движения «Адыгэ Хасэ» от 21 мая 2010 г.

³ Из доклада сопредседателя регионального общественного движения «Русь» Н.Н. Хохлачева на конференции 23 марта 2007 г.

⁴ Северный Кавказ: русский фактор // Газета «Русь» – орган Карачаево-Черкесского регионального общественного движения «Русь». 27.07.2010.

ОПД русских на конференции общественного движения «Русь» 13 марта 2007 заявили: «Если существующие темпы миграции русских сохранятся, то можно с уверенностью констатировать, что к 2013 г. трудоспособных русских в Карачаево-Черкесии практически не останется»¹.

В качестве причин миграции на первое место вышло ущемление интересов русского народа в пользу интересов титульных наций. Это проявляется в изменении этнического состава населенных пунктов, так, в начале 60-х гг. XX века на территории КЧР было 56 крупных поселений, в которых жили на 90% русские, сейчас таких поселений единицы, примерно 5–6. В вытеснении русских из казачьих сел, например в станице Усть-Джегутинской, в настоящее время проживает не более 35% казаков.

В республике не могут найти работу специалисты русской национальности, из бюджета КЧР не поступают денежные средства на развитие русских станиц, в государственных учебных заведениях 4–5% студентов русской национальности.

В середине 2000-х гг. актуализируется земельный вопрос, являющийся приоритетным для казаков республики. В Карачаево-Черкесии в полной мере не реализуется принятый еще в 1996 г. Указ Президента РФ «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы», Постановление Правительства РФ «О порядке формирования казачьего земельного фонда и режиме его использования». На территориях четырех районов республики должны были создать целевые земельные фонды, затем предоставить земельные участки казачьим обществам. К середине 2000-х заявка Баталпашинского казачьего отдела была выполнена всего лишь на 13%. Выделенная казакам земля используется в целом на 64%. Причины этого определили сами казаки: «земли выделены в 20–30 км от населенных пунктов, постоянный дефицит горючего и всего остального, невозможность межевания земель из-за отсутствия денег»². Естественно, что важнейший для казаков вопрос о земле, вернее его игнорирование властями республики и местными властями, провоцирует обострение межэтнических отношений.

К настоящему времени заявленные проблемы русскоязычного населения республики не решены. Также актуальны вопросы этнического представительства во власти, «земельный вопрос», растущая полиэтнизация казачьих станиц, что вызывает беспокойство коренных жителей республики, так как меняются формы хозяйствования, образ жизни на селе, возникают психологические и бытовые проблемы. Продолжается миграция русскоязычного населения из республики, высок уровень естественной убыли русских. Положение русскоязычного населения республики вызывает тревогу и озабоченность у большинства жителей республики и свидетельствует о нестабильности в сфере политики, национальных отношений, в сфере экономики.

¹ Из доклада сопредседателя регионального общественного движения «Русь» Н.Н. Хохлачева на конференции 23 марта 2007 года.

² Русь, 15.07.2005.

Этнические акторы во внутренней политике КЧР на современном этапе

На протяжении существования единой КЧР основными конфликтующими группами в республике выступали две титульные нации – карачаевцы и черкесы. Как относительно стабильными годами в сфере отношений этносов можно охарактеризовать середину первого десятилетия 2000-х. Обострение межэтнических отношений пришлось на конец 2009 – начало 2010 гг. В качестве манифестируемой причины черкесы выдвинули изменение этнического состава в верхних эшелонах власти республики. Так, в октябре 2008 г. представители общности черкесского народа, недовольные назначением на пост председателя правительства этнического грека, выступили с требованием к президенту КЧР Б.С. Эбзееву назначить на эту должность черкеса. В случае неудовлетворения своих требований они оставляли за собой «право возобновить требования, которые остались нерешенными со времени межэтнического противостояния, имевшего место в 1999 г.»¹ Таким образом, основными причинами актуализации национального общественного движения черкесов остаются вопросы, связанные с повышением социально-политического статуса народа, установлением принципов паритета и ротации кадров в органах законодательной и исполнительной власти республики.

Вместе с тем на политическую арену республики выходят новые этнические акторы политики и формируются новые факторы, определяющие специфику их деятельности. В качестве новых субъектов политики выступает молодежь, конкретно черкесская молодежь, активность которой в настоящее время является наиболее значимым политическим фактом. Если в середине девяностых годов этническую мобилизацию осуществляли представители среднего и старшего возраста, то к настоящему времени такую функцию берет на себя молодежь. В КЧР нарастают экстремистские настроения, на страницах адыгских сайтов черкесская молодежь призывает к адыгоцентризму не только как к средству выживания своей этнической группы, но и формы борьбы только за интересы своего этноса, в ущерб не просто интересам других этнических групп, а государственным интересам².

На современном этапе реполитизации этничности определяющим становится внешнеполитический фактор. Внешние политические акторы поддерживают, а в некоторых случаях разжигают процессы политизации этничности. Так, наиболее ярким примером такой поддержки может служить проведение в г. Тбилиси научно-практической конференции «Скрытые нации, продолжающиеся преступления: черкесы и народы Северного Кавказа между прошлым и будущим», одно название которой является провокационным и ориентированным на конкретные северокавказские народы, в том числе черкесов. Некоторые выступления на этой конференции были помещены на интернетовских сайтах, в

¹ Адыгэ Хасэ. – 15.10.2008.

² Адыгский сайт – [www. elot. ru](http://www.elot.ru).

них открыто пропагандируются антироссийские высказывания¹, которые поддерживает часть адыгской молодежи. При этом основной аргументацией молодежи выступает именно этноцентризм в форме «адыгоцентризма» – «решение проблем моей этнической группы любой ценой».

Особенность молодежи как социально-демографической группы накладывает свой отпечаток на формы борьбы, которые они выбирают: в конце 2009–первой половине 2010 гг. по республике прокатилась волна драк между представителями черкесской и карачаевской молодежи, которые, по словам очевидцев, достигали значительного размаха – до 150 человек с каждой стороны и носили заранее спланированный характер².

Вместе с тем молодежное движение «Адыгэ Хасэ» в Карачаево-Черкесии институционализировано и активно использует формальные и вполне законные формы и методы борьбы за свои права: выступления на съездах народа, форумы и встречи с адыгской молодежью из других республик, политические обращения и требования, изложенные на адыгских сайтах в Интернете. Организованные формы политического протеста (обращения, митинги, форумы черкесской молодежи), возглавляемые молодежными черкесскими лидерами, в конце 2009–2010 гг. проходили под лозунгами разделения республики на два самостоятельных государственных образования – Карачай и Черкессию. Впоследствии на форумах и встречах молодежи звучали предложения и о других формах самоопределения черкесского народа – возвращение КЧР или только ее черкесских районов в Ставропольский край³. Эти предложения находят поддержку у старшего поколения общественного движения «Адыгэ Хасэ» в Карачаево-Черкесии. В одном из интервью корреспонденту «Кавказского узла» председатель «Адыгэ Хасэ» Карачаево-Черкесии Мухаммед Черкесов сказал: «...Мы говорим о том, чтобы точно так же, как образовали Ногайский и Абазинский районы в Карачаево-Черкесии, можно образовать новый регион в существующих границах Адыгеи, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии»⁴. В начале января 2010 г. состоялся неформальный форум черкесской молодежи в г. Черкесске. Представители черкесской молодежи Карачаево-Черкесии заявили о готовности работать над тем, чтобы жить в единой черкесской (адыгской) республике. Спонсором форума выступило «Nart-TV» – редакция адыгского спутникового телевидения, недавно организованного в Иорданском королевстве⁵. Призывы к такому объединению вызывают неоднозначное отношение старшего поколения черкесского общественного движения, в частности их не поддерживает «Адыгэ Хасэ» Кабардино-Балкарии. В КЧР политические требования о восстановлении Черкесской автономной области в статусе республики ситуационно актуализируются и являются неким ин-вариантом в политической борьбе.

¹ См., например, elot.ru.

² Категория: Новости КЧР «Криминал» от 9 октября 2009, 24 февраля 2010 г., 2 марта 2010 г. – mvd 09. ru.

³ 21.01.2010. – ИА REGNUM Новости.

⁴ Там же.

⁵ 9.01.2009. <http://new.09biz.ru/2009/01/09/predstaviteli-cherkesskojj-molodezhi-iz.html>.

Новым фактором или механизмом реполитизации этничности выступает Интернет. В настоящее время его можно рассматривать не только как информационную сеть, но как политическую платформу и как современное средство мобилизации этносов, что удачно используется активной частью черкесской молодежи.

В феврале – марте 2011 г. произошли изменения в высших эшелонах власти республики: 1 марта 2011 г. в должности президента КЧР депутатами Народного Собрания республики по представлению Президента РФ был утвержден Р.Б. Темрезов, назначен новый председатель правительства – И. Кябишев, структурно и качественно изменился состав правительства. В настоящее время идут изменения кадрового состава на муниципальном уровне, так, в апреле 2011 г. по собственному желанию ушли со своих должностей главы двух районов – Урупского и Малокарачаевского муниципальных районов. Среди значимых нормативно-правовых документов и постановлений новой власти можно выделить: принятие в первом чтении республиканского закона об изменении количества депутатов Народного Собрания Карачаево-Черкесии (до 50 человек), переименование должности «Президент» на «Главу Карачаево-Черкесии», по предложению Р. Темрезова.

Выводы

Представленный анализ динамики этнополитических процессов в Карачаево-Черкесии позволяет сделать ряд выводов.

1. В комплексе причин, вызывающих конфликтное противостояние двух титульных народов Карачаево-Черкесской Республики, выделяются:

- отсутствие паритетного представительства в высших эшелонах республиканской власти. Моноэтнократичная клановая система власти в КЧР является основным конфликтогенным фактором, который ситуационно используется в этнической мобилизации;
- последствия волюнтаристской политики перекраивания административно-территориальных границ в середине 20-х и 50-х годов XX столетия, когда была создана, а затем ликвидирована Черкесская автономная область. Данный исторический факт используется этнократией в качестве основного аргумента возможности территориального раздела и самостоятельного существования этносов;
- этнизация истории, результатом которой становится мифологизированное удревнение исключительных прав этносов на землю и государственность;
- активизировавшееся влияние внешних политических акторов, заинтересованных в отделении Северного Кавказа от РФ.

2. Социально-экономические факторы, определяющие экономическое положение разных этнических групп, уровень и качество их жизни, возможность реализации своих прав на собственность являются основными, но не определяющими причинами в данном этническом противостоянии и носят опосредованный характер.

3. Потенциальная конфликтность в КЧР является достаточно высокой, характеризуется волнообразным характером.

4. Идут процессы реполитизации этничности при нарастающем влиянии внешних политических акторов; объектом недовольства этнических групп становятся федеральные и региональные власти.

5. Значительную роль в процессах политизации этничности в Карачаево-Черкесии играет региональная власть, которая отчуждена от народа, имеет коррумпированную и клановую систему¹. Политика отмежевания от национальных проблем, нарушение каких-то значимых для этносов политических принципов сосуществования, стремление не к диалогу и открытому обсуждению проблем, а к закрытости информации ведет к обособлению этносов и стремлению решать свои проблемы любой ценой.

6. Значимым фактором реполитизации в КЧР на современном этапе является низкий уровень образования и воспитания базовых гражданских ценностей у молодежи республики. Более чем вековой опыт сосуществования народов и культур в одном северокавказском культурном ареале уже сформировал основы поликультурности (мультикультурности), принципы толерантности. На Кавказе сформировано «единство в многообразии» в социокультурном контексте, нарушающееся политическими процессами и политическими акторами. Молодежь как субъект политизированной этничности сформировалась на базе этнизированной истории, в отсутствие объединительных для всех граждан России образов, в идеологическом вакууме и при низкой правовой и политической культуре общества. Поэтому для нее притягательной и эмоционально значимой становится борьба за этнические идеалы, часто носящие мифический характер.

7. Депрессивное состояние экономики Карачаево-Черкесии на протяжении всех постсоветских лет привело к архаизации социально-экономических отношений. Происходящие в разные временные периоды в разных сферах жизни конфликты в республике привели к затяжному социально-экономическому и политическому кризису, социальной апатии, растущей миграции одного из коренных народов. Происходящий в одном субъекте Федерации кризис является типичным для северокавказских республик и несет угрозу безопасности не только для Юга России, но и в целом для национальной и политической стабильности Российской Федерации.

¹ Федеральный центр и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы федеральной власти / Доклад Центра политических технологий (ЦПТ) – Известия. 10.04.2009.

Глава 13

Республика Северная Осетия-Алания

Этнический состав и миграционные процессы

По данным переписи 2002 г. в Северной Осетии проживало – 710,3 тыс. чел. миграционный отток и отрицательный показатель естественного прироста у двух основных этнических групп (*осетин и русских*) существенно тормозит рост общего числа жителей в республике. За межпереписной период 2002–2010 гг. оно выросло всего на 2,6 тыс чел. и в 2010 г. составляло 712,9 тыс.чел.¹

Северная Осетия относится к достаточно густонаселенным субъектам РФ: плотность населения – 87,7 чел./км². Реальная плотность в местах проживания основной части населения составляет более 140 чел./км². Республика представляет собой один из самых урбанизированных субъектов Северо-Кавказского федерального округа: удельный вес городского населения – 64,3%. Половина населения республики (48%) проживает во Владикавказе².

Таблица 1

Основные по численности этнические группы Северной Осетии

Этнические группы	Численность в тыс. чел.		Удельный вес в общей численности населения, %		Прогноз численности населения к 2016 г. (тыс. чел.)
	2002 г.	2010 г.	2002 г.	2010 г.	
Осетины	445,3	459,7	62,7	65,1	510
Русские	164,0	147,1	23,1	20,8	140
Ингуши	21,4	28,3	3,0	4,0	35
Армяне	17,1	16,2	2,4	2,3	23
Кумыки	12,7	16,1	1,8	2,3	19
Грузины	10,8	9,1	1,5	1,3	13

Источники: 1. Данные переписей населения РФ в 2002 и 2010 гг. 2. Прогнозные расчеты численности и структуры отдельных групп РСО-Алания выполнены Н.Г. Каберти с помощью экстраполяции темпов изменения за предыдущий межпереписной период, с учетом экспертной оценки.

В республике проживают представители 95 этносов³. Доминирующей этнической группой являются *осетины* (65% всех жителей, около 460 тыс. чел. – см. табл. 1). Осетинский язык относится к иранской группе индоевропейских языков и имеет два диалекта: *иронский* и *дигорский*. К первому относится большинство северных осетин (Дарьяльское, Даргавское, Кобанское, Куртатинское, Ала-

¹ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года. – http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.html – Раздел: Национальный состав населения по субъектам Российской Федерации.

² Статистический сборник Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Северная Осетия-Алания – 2009 г. Владикавказ, 2009.

³ Касаев Т., Фраев С. Идем на контакт // Северная Осетия. – 31.01.2008.

гирское ущелья и большая часть равнинной Осетии). На дигорском диалекте говорят осетины Дигорского ущелья и западной части равнинной Осетии (Дигорский и Ирафский районы), а также часть осетин, проживающих в Моздокском районе и в некоторых районах Кабардино-Балкарской Республики.

Вторая самая многочисленная этническая группа – *русские* (20,8%), или 147 тыс. чел. Около 4% в населении составляют ингуши (28 тыс. чел.). Еще три этноса – армяне, кумыки и грузины составляли в 2010 г. более 1% жителей в Северной Осетии. Кроме них заметны турки, украинцы и чеченцы, численность которых не превышает 2–3 тыс. чел., или от 0,3 до 0,5% в населении республики.

Анализ этнодемографической ситуации показывает, что в течение многих лет, вплоть до 2002 г., в Северной Осетии имела место естественная убыль населения среди осетин, русских, украинцев, белорусов, армян, грузин, евреев и т.д. Интенсивным естественным приростом в республике характеризовались этнические группы кумыков, чеченцев, ингушей. Процесс депопуляции населения Северной Осетии продолжался с 1990 по 2006 г. и явился следствием неблагоприятных демографических тенденций, во многом детерминированных социально-экономическими процессами, протекавшими в этот период в Российской Федерации. В 2006 г. впервые за предшествующие 15 лет был отмечен естественный прирост населения республики, который составил 320 чел., или 0,5 чел. на 1000 населения¹.

Отрицательное сальдо миграции в республике наблюдается с 1991 г. и по настоящее время.

Таблица 2

Миграционные потоки в Северной Осетии 1991–2008 гг.

Годы	Абсолютные данные (тыс. чел.)			На 1000 чел.		
	прибывшие	выбывшие	сальдо	прибывшие	выбывшие	сальдо
1991–1995 всего	23,2	30,4	–7,2	–	–	–
1991–1995 в среднем за год	4,7	6,1	–1,4	7,0	9,2	–2,2
1996–2000 всего	18,2	29,1	–10,9	–	–	–
1996–2000 в среднем за год	3,6	5,8	–2,2	5,0	8,2	–3,2
2001–2005 всего	15,1	28,3	–13,2	–	–	–
2001–2005 в среднем за год	3,0	5,7	–2,7	4,3	8,0	–3,7
2006–2008 всего	7,7	18,7	–11,0	–	–	–
2006–2008 в среднем за год	2,6	6,2	–3,6	3,7	8,8	–5,1

Источник: Каберти Н.Г. Внешняя миграция населения Северной Осетии – потенциальный источник репатриации в Южную Осетию // Вестник университета (ГУУ). М., 2009, № 32.

¹ Дзадзиев А.Б. Северная Осетия // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад, 2006 / Под ред. Валерия Тишкова и Елены Филипповой. М.: УОП ИЗА РАН, 2007. С. 221.

В *миграционный отток* вовлечены представители практически всех этнических групп, проживающих в Северной Осетии, но в силу ряда экономических и этнополитических причин активнее всего уезжали и уезжают из республики русские. Однако социально-экономические и политические тенденции последних десятилетий способствовали также отъезду осетинского населения, особенно молодежи. Поступая на учебу в высшие учебные заведения за пределами Северной Осетии, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге, осетинская молодежь после окончания учебы чаще всего уже не возвращается в РСОА. Уезжают и молодые люди, получившие высшее образование в республике, надеясь найти для себя более приемлемые условия работы в других местах.

В *общем объеме миграционного притока* населения в республику из других республик бывшего Советского Союза за последние 18 лет удельный вес Грузии составил – 79,4%, Казахстана – 2,5%, республик Средней Азии – 12,5% и т.д. Положительное сальдо миграции Северная Осетия имеет с Арменией, Азербайджаном, Украиной и т.д. За период 1991 – 2008 гг. в Северную Осетию прибыло 64,2 тыс. чел., выбыло – 106,5 тыс. чел., отрицательное сальдо миграции составило 42,3 тыс. чел.

В целом за 1991–2008 гг. миграционный прирост населения Северной Осетии составил 10,1 тыс. человек. Причем в 2002–2008 гг. масштабы выбывающих потоков превышали прибывающие на 10,7 тыс. чел.¹ В пределах Российской Федерации самые масштабные миграционные связи Северная Осетия имеет с регионами Южного Федерального округа (ЮФО). В 2008 г. на долю этого округа приходилось 51,5% всего миграционного оборота населения Северной Осетии с другими регионами России². Внутри ЮФО Северная Осетия наиболее интенсивные миграционные связи имеет со Ставропольским и Краснодарским краями и с Ростовской областью. На долю этих регионов приходилось соответственно 28,7% прибывших и 26,9% выбывших внутри России. Более 45% межрегионального миграционного оттока пришлось на Москву и Московскую область³.

После «восьмидневной войны» Грузии с Южной Осетией, на стороне которой выступила Россия (август 2008 г.), республику захлестнул поток беженцев.

На 1 января 2009 г. на территории республики проживало 12,6 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев⁴. Главным образом, это были этнические осетины из внутренних районов Грузии и Южной Осетии. Их численность составляла 11,5 тыс. чел., то есть – 91,3% от всех вынужденных мигрантов. Второй самой многочисленной группой мигрантов были граждане из Таджикистана.

¹ Каберти Н.Г. Внешняя миграция населения Северной Осетии – потенциальный источник репатриации в Южную Осетию // Вестник университета (ГУУ). М., 2009, № 32.

² Миграция населения Республики Северная Осетия-Алания. Стат. бюллетени за 1991–2009 гг.

³ Дзадзиев А.Б. Северная Осетия // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад, 2006 / Под ред. Валерия Тишкова и Елены Филипповой. М.: УОП ИЗА РАН, 2007. С. 222.

⁴ Миграция населения РСО-Алания. Стат. сборник. Владикавказ, 2009. С. 55.

Таблица 3

**Беженцы и вынужденные переселенцы Северной Осетии
по регионам прибытия**

Регионы	тыс. чел.			В % к итогу		
	2002	2006	2009	2002	2006	2009
Всего беженцев и вынужденных переселенцев	30,6	17,8	12,6	100	100	100
в том числе прибыли из:						
Грузии	24,8	15,3	11,5	81,1	85,9	91,3
Абхазии	0,2	0,1	0,1	0,7	0,6	0,7
Южной Осетии	0,6	0,3	0,2	2,0	1,7	1,6
Ингушетии	0,4	–	–	1,3	–	–
Чечни	1,6	0,6	–	5,2	3,4	–
Таджикистана	2,4	1,2	0,6	7,8	6,7	4,8
др. регионов	1,4	0,3	0,2	4,6	1,7	1,6

Источник: Каберти Н.Г. Внешняя миграция населения Северной Осетии – потенциальный источник репатриации в Южную Осетию // Вестник университета (ГУУ). М., 2009, № 32.

По официальным данным, в настоящее время в местах компактного проживания республики размещено около 1041 семей мигрантов. Из 40 мест компактного проживания данной категории граждан, расположенных в республике, 10 находится на территории г. Владикавказа (191 семей/599 чел.), остальные – в Пригородном, Кировском, Моздокском, Правобережном и Ардонском районах республики.

Основной поток беженцев в Северную Осетию из внутренних районов Грузии и Южной Осетии относится к периоду 1991–92 гг. и составлял, по данным республиканского Министерства общественных и внешних связей, около 100 тыс. чел. На тот период власти Северной Осетии сделали для них самое главное: легализовали их первоначально в статусе беженца, а затем способствовали предоставлению этой группе российского гражданства. Сегодня в Северной Осетии имеют статус беженцев, а также легализовались в качестве граждан 68,5 тыс. чел., или 35% численности осетинского населения, ранее проживавшего за пределами РФ, в том числе 58,0 тыс. чел., или 35% осетинского населения, проживавшего ранее в Грузии. Исходя из этнополитических реалий и экономической ситуации в Южной Осетии, необходимо всех беженцев-осетин считать гражданами РФ, так как никаких реальных предпосылок для возвращения их в места прежнего проживания в настоящее время не предвидится.

**Этнополитические процессы
в Северной Осетии в 1990-е годы XX века**

Современное состояние этнополитических и этнодемографических процессов в Северной Осетии необходимо осмысливать через призму событий, происходивших на Северном Кавказе в конце XX в.

Северная Осетия демонстрирует своеобразный, но всего лишь частный случай общего политического процесса, объединенного единой логикой, в котором главная роль принадлежит сложившимся в северокавказских республиках РФ системам власти.

Этнополитическую ситуацию в Северной Осетии в 90-е гг. XX в. определяли три основных фактора. *Первый фактор – внешний. Это политика федерального Центра*, пытавшегося сохранить контроль над Северным Кавказом и рассматривавшего Северную Осетию в качестве «форпоста» российской политики в регионе. При этом конкретные цели федеральной политики в регионе оказывались размытыми и зачастую заканчивались неопределенными разговорами о «стабильности» и «добрососедстве».

Неопределенность российской политики на Северном Кавказе активизировала *второй фактор*, определявший этнополитическую ситуацию в республике в последнее десятилетие XX в. Это – *стремление североосетинской элиты и некоторых осетинских интеллектуалов к этнополитическому легитимизму осетинской государственности*.

И, наконец, *третий фактор*, который во многом формировал стратегии этнополитического развития Северной Осетии постсоветского периода – это *сложное сочетание на ее территории и вблизи двух этнополитических конфликтов – осетино-грузинского и осетино-ингушского*.

Ниже мы остановимся на анализе двух последних сюжетов (становление осетинской государственности и этнополитические конфликты), так как по многим параметрам они одновременно явились и следствием российской политики на Северном Кавказе, и факторами, предопределившими в какой-то степени эту политику.

К началу 1990-х гг. в Северной Осетии, впрочем, как и в большинстве северокавказских республик, уже сложились объективные условия, способствовавшие формированию и становлению этнической осетинской государственности. Во-первых, это уменьшение удельного веса русского населения среди жителей. С 1970 по 1989 г. доля русского населения республики уменьшилась с 37 до 30% от общей численности населения, в то же время остановился рост численности других национальностей, исключая осетин и ингушей (соответственно – 49%–53 и 3–5%)¹.

Во-вторых, активное вовлечение осетин в 60–70-е гг. XX в. в ведущие отрасли народного хозяйства сказалось на процессе выравнивания таких показателей, как «индексы представленности». В 1989 г. индексы представленности основных этнических групп (*осетин и русских*) Северной Осетии выглядели следующим образом: *промышленность – 0,83; 1,03 – соответственно; сельское хозяйство – 1,33; 0,52; торговля и общественное питание – 1,24; 0,49; здравоохранение – 1,24; 0,66; наука, высшая школа – 0,85; 1,16; руководители предприятий и организаций – 1,18; 0,84; руководители органов гос. управления – 1,30; 0,75*².

Формирование вышеприведенных индексов представленности в республике, с одной стороны, способствовало снятию потребности в привлечении квалифи-

¹ Цуциев А.А. Некоторые аспекты языковой ситуации и языковой политики в Северной Осетии // Бюллетень Центра социальных и гуманитарных исследований Владикавказского института управления. 2000, № 1. С. 111.

² Дзадзиев А.Б. Отраслевой состав занятого населения Северной Осетии (1959–1989 гг.) // Вопросы социологии Северной Осетии. Владикавказ, 1993. С. 48.

цированной рабочей силы и специалистов из «русских» регионов страны, с другой – привело к конкуренции на рынке труда, особенно в престижных сферах занятости.

В-третьих, у осетинского проекта этнической государственности имелись вполне конкретные цели и их авторы (политики, ученые, писатели). Основной целью их деятельности были: создание из диалектических наречий единого осетинского языка, общей национальной культуры, написание под определенным углом зрения единой истории формирования осетинского этноса и тому подобные способы выработки политико-культурного массового самосознания (идентификации).

В качестве консолидирующего фактора конструируемой осетинской государственности был выбран *аланский мотив*, имеющий, с точки зрения идеологов данного проекта, решающее значение в формировании и развитии осетинского этноса. Аланская идеологема позволяла осетинским политикам и интеллектуалам обосновать культурно-языковую, а отчасти и политическую преемственность титульного этноса от древних скифов, сармат и алан до современных осетин. В 1994 г. Верховный Совет в республике принял Постановление о переименовании «Республики Северная Осетия» в «Республику Северная Осетия – Алания»¹. Данное решение продемонстрировало «идеологическую озабоченность тем, что культурно-историческое преемство осетин в отношении средневековых алан и Алании имеет недостаточное легитимирующее значение для обоснования исторических прав на все территории, входящие сегодня в пределы республики»².

Индоевропейская проблема всегда традиционно находилась в центре внимания осетинских исследователей, но только в 90-е гг. XX в. стараниями определенных авторов³ в осетинском научном пространстве доминирующей становится концепция практически прямолинейной этнолингвистической генетической связи осетин не только с аланами, но и скифо-сарматами. С этого времени, в отличие от предшествующего периода, когда «скифская», «аланская» самоидентификация осетин воспринималась лишь как сугубо элитная интеллектуальная конструкция, в осетиноведении 1990-х, прежде всего в осетинской историографии и языкознании, аланы и аланская государственность стали постоянным и определяющим началом осетинской истории, даже в те века, когда Алании как целостного государственного образования не существовало на карте.

Основные усилия осетинской гуманитарной интеллигенции на этом этапе были направлены на формирование «аланской» идентичности осетин, которая должна была выступить в качестве константы в культурно-идеологическом структурировании осетинского общества в новых постсоветских реалиях. Фактически аланская историко-идеологическая доктрина, помимо акцента на леги-

¹ <http://parliament-osetia.ru>.

² Цуциев А.А. Атлас этнополитической истории Кавказа (1774–2004). М., 2006. С.116.

³ См., напр., Козаев П. Из древнейшей истории народов (ассирийцы, нарты, семиты...). СПб., 1993. Гутнов Ф.Х. Ранние этапы этнической истории осетин // Отчизна. 1993. № 2; Исаенко А.В., Кучиев В.Д. Некоторые проблемы древней истории Осетии // Аланы: история и культура. Владикавказ. 1995; Чочиев А. Уроки игры на бойне. Без выходных данных. С. 82–83 и др.

тимацию осетинской государственности, подспудно несла в себе идею превращения осетинского этноса «в себе» в осетинскую нацию «для себя». Осуществиться эта идея могла только при условии выработки и распространения аланского самосознания (идентичности) усилиями осетинской научной и творческой интеллигенции.

Однако политическая реализация данного культурно-идеологического проекта была осложнена наличием двух этнополитических конфликтов (*осетино-грузинского и осетино-ингушского*), которые превратили Северную Осетию в единственную республику на Северном Кавказе, перед которой, как это сформулировал В. Цымбурский, национал-радикалистский активизм представлял внешней опасностью, причем сразу в двух версиях – на востоке врагом, а на юге искушением¹.

Межэтнические столкновения на юге и на востоке республики вызвали широкий всплеск миграционной подвижности населения. Северная Осетия явилась одним из первых регионов России, принявших значительное число мигрантов и беженцев – осетин из внутренних районов Грузии и Южной Осетии. В конце 90-х гг. на территории Северной Осетии находилось свыше 38 тысяч беженцев и вынужденных переселенцев, основную часть которых составляли беженцы из внутренних районов Грузии – 28,5 тыс. чел., или 75,0%, и еще около 1 тыс. чел. (2,6%) – это были беженцы из Южной Осетии². Помимо этого в качестве граждан республики к этому времени легализовались 49,1 тыс. чел. или 30% осетинского населения, ранее проживавшего в Грузии³.

В то же самое время Северная Осетия оказалась первым субъектом Российской Федерации, на территории которого в ноябре 1992 г. произошел вооруженный межэтнический конфликт (*осетино-ингушский*). В результате появились десятки тысяч вынужденных переселенцев ингушской национальности – 40 тыс. ингушей, покинувших республику в дни вооруженного противостояния, и внутренние переселенцы осетины – 1,4 тыс.⁴, покинувшие села Пригородного района, которые непосредственно оказались в зоне вооруженных столкновений.

Вовлеченность Северной Осетии в эти конфликты создала для республиканских властей достаточно сложную этнополитическую дилемму в виде радикализма на юге и консерватизма на востоке. Так, южно-осетинский конфликт, подрывавший вновь создаваемую грузинскую государственность, требовал от североосетинских властей революционности. Осетинских интеллектуалов он манил возможностью изменения роли Осетии в Кавказском регионе за счет воссоединения северного и южного осетинских обществ в комбинированную структуру более высокого порядка. В декабре 1991 г. во Владикавказе прошел Первый съезд осетинского народа, на котором была принята резолюция, пред-

¹ Цымбурский В. Северная Осетия в первой половине 90-х: попытка государственности в геополитическом и социофункциональном ракурсах // Этнический национализм и государственное строительство. М., 2001. С. 121.

² Дзадзиев А.Б. Беженцы в Северной Осетии и вынужденные переселенцы из Северной Осетии // Вестник института цивилизации. Выпуск 1. Владикавказ. 1998. С. 42–44.

³ Там же. С. 44.

⁴ Дзадзиев А.Б. Республика Северная Осетия // На пути к переписи. М., 2003. С. 345.

лагавшая: «разработать программу и механизм воссоединения Осетии, преодоления раздробленности и образования единого суверенного государства в добровольном и равноправном союзе с Российской Федерацией и Содружеством Независимых государств, тем самым реализовать право осетинского народа на самоопределение»¹. Одним из инициаторов этой резолюции выступило североосетинское общественное движение «Адамон цадис» («Народный союз»), которое играло важную роль в общественно-политической жизни Северной Осетии начала 90-х гг. В «Адамон цадис» входили достаточно радикально настроенные представители осетинской интеллигенции, которые имели определенное влияние не только в обществе, но и в официальных органах власти. Воссоединение Северной и Южной Осетии они видели в качестве «первоочередной национальной задачи». Реализация данного проекта в жизнь позволила бы сконцентрировать энергию осетинского этноса на утверждении этнической государственности.

Но эта югоосетинская революционность осетинских интеллектуалов вступала в крайне сложное взаимоотношение с легитимизмом североосетинских официальных властей на востоке республики. Угроза потери территориальной целостности республики на востоке вынудила осетинскую номенклатуру сконцентрироваться не на достижении этнической суверенности, а на обеспечении территориального суверенитета республики, обозначающего в тот момент прото- или квазигосударственность. Поэтому акцент был перенесен на оформлении гражданской общности под названием «многонациональный народ Северной Осетии», объединенный общей судьбой. Опираясь на исключительную значимость мотива «целостности», политическое руководство Северной Осетии попыталось утвердить принцип «сообщество – гражданство», и тем самым обеспечить безопасность республики на востоке. Помимо этого, номенклатура в Северной Осетии открывала перед собой перспективу, определяемую возможностью отождествить интересы доминирующего этноса (*осетин*) с интересами всей республики как широкой интегративной целостности.

Оказавшись после распада Советского Союза в тисках двух этнополитических конфликтов, официальная Северная Осетия не могла пойти по пути ярко выраженного строительства этнической государственности, которое было характерно для большинства других республик Северного Кавказа. Подобная политика сразу бы поставила республику в глазах федерального Центра в один ряд с сепаратистки настроенными субъектами Федерации. Кроме того, осложнение процессов межэтнического взаимодействия на юге и востоке республики могло привести к полной потере статуса самостоятельного субъекта Российской Федерации. В тех условиях, когда большинство субъектов РФ стремилось укрепить и расширить свои границы, поднять статусы своих образований, подобный шаг явился бы фатальной ошибкой осетинского руководства.

В силу рассмотренных выше исторических условий начала 1990-х гг. на постсоветском пространстве этнический радикализм и национализм творческой и научной интеллигенции в Северной Осетии оказался вынужденно ограничен-

¹ См.: Блиев М.М. Южная Осетия в коллизиях российско-грузинских отношений. М., 2006. С. 440.

ным. В итоге он удовлетворился типичными для тех лет пожеланиями – сохранение осетинского языка, введение национального герба и флага, подготовка закона о суверенитете и т.д. Однако идеи суверенной осетинской (аланской) государственности все еще остаются привлекательными как для определенных кругов осетинской интеллигенции, так и для политической элиты, которые стремятся рассматривать республиканскую квазигосударственность как переходную форму к более широкой этнической государственности. Основные этнополитические векторы интеллектуального проекта были сформулированы достаточно четко уже в середине 90-х гг.: «...во-первых, объединение с Южной Осетией; во-вторых – разрешение проблемы Пригородного района (всего комплекса вопросов с этим связанных); и в третьих, – создание национальной системы образования»¹. Таким образом, в масштабах осетинского пространства сформировался своеобразный этнополитический дуализм, основанный на сложном балансе обороны (на востоке республики) и радикализма (на юге), на оригинальной геополитической интерпретации отношений между «нацией – гражданством» и «нацией – этносом». Последующее развитие событий в этнополитической сфере показало, что Северная Осетия, хотя и избежала «падения» в бездну этнической государственности по чеченскому сценарию, однако не смогла стать «плавильным котлом» для представителей различных этнических групп, проживающих в республике. Понятие – лозунг «Многонациональный народ Северной Осетии» становится общим клише, которое активизируется каждый раз, когда необходимо убедить федеральные власти в региональной легитимности, сопряженной в Северной Осетии с оборонительным целеполаганием.

В реальности в республике в 1990-е гг. происходила *постепенная этнизация всех сфер жизнедеятельности общества*. Это нашло свое отражение в первую очередь в этнической структуре уезжающих из республики. За межпереписной период с 1989 по 2002 г. отрицательное сальдо миграции из республики нетитульных этносов составило – 40 тыс. чел., в том числе русских – 26 тыс. чел.² Большинство осетинских политиков и интеллектуалов склонны объяснять этот процесс исключительно экономическими причинами. Например, Т. Касаев в одном из интервью перечислил факторы, способствовавшие оттоку русских: «Первое – закрытие оборонных предприятий, второе – наличие горячих точек, ...и плюс большой приток мигрантов в нашу республику из Грузии и Средней Азии. Вот три основных фактора, которые стимулировали отток»³. Экономическая ситуация в Северной Осетии действительно была и остается достаточно сложной. Свертывание высокотехнологичных производств, институтов и проектных организаций, перепрофилирование объектов оборонного комплекса, где

¹ Бзаров Р.С. // Говорит элита республик Российской Федерации – 110 интервью Леокадии Дробилевой. М., 1996. С. 168.

² Дзадзиев А.Б. Северная Осетия // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад, 2006 / Под ред. Валерия Тишкова и Елены Филипповой М.: ИЭА РАН, 2007. С. 226.

³ Касаев Т.К. Когда я говорю с представителями русских общин, все твердят, что русские массово уезжают // Интервью – 27.12.2010/ <http://skfonews.ru>.

русские составляли до 80%, способствовали миграционному оттоку русскоязычного населения. В конце 90-х гг. XX в. коэффициент напряженности на рынке труда, т.е. число незанятых в расчете на одну вакансию, был гораздо выше, чем в среднем по стране: 32,5 чел. против 6,6 – в РФ. Официальные показатели безработицы далеко не полностью отражали реальную картину, и по мнению некоторых экспертов, уровень фактической безработицы более чем в 10 раз превышал официальный¹.

Однако сводить все причины миграционного оттока нетитульных этносов к доминанте экономического фактора было бы неверным. С нашей точки зрения, данная негативная тенденция во многом явилась следствием формирования в республике в постсоветский период специфической этносоциальной структуры, где все большую роль играет этническая принадлежность гражданина.

К началу 2000-х гг. в Северной Осетии во всех республиканских органах исполнительной и законодательной власти, а также в органах местного самоуправления преобладали представители титульного этноса (осетины). Этот тезис хорошо иллюстрируют данные табл. 4, 5.

Таблица 4

Национальный состав депутатов парламента РСО-Алания в 1990–1999 гг.

Национальность	1990 г	1995 г	1999 г
Осетины (чел.)	70	86	88
Русские (чел.)	24	10	9
Другие этносы (чел.)	6	4	3

Таблица 5

Индексы представленности национальностей в составе специалистов некоторых отраслей экономики Северной Осетии. 1999–2000 гг.

Специалисты по отраслям	Осетины	Русские	Другие национальностей
Правительство	1,39	0,73	–
Администрации местного самоуправления	1,50	0,57	–
Директора крупных заводов	1,51	0,28	0,23
Директора спиртоводочных заводов, руководители ведущих банков, ректоры вузов	1,69	0	–

Примечание: «Индекс представленности» рассчитан как частное от деления удельного веса этнической группы в общей численности специалистов данной отрасли на удельный вес населения этой этнической группы в численности населения республики.

Источник: Дзадзиев А.Б. Федеральная власть открывает глаза на русский вопрос // Северная Осетия, 17.03.2001.

Рост «национального самосознания» осетинского этноса вызвал ослабление правового пространства, ведущее к *латентной дискриминации нетитульного населения республики*. Данная тенденция наглядно проявилась не только в ин-

¹ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: социально-экономический справочник. М., 1999. С. 158.

дексах представленности титульного и нетитульного населения республики в органах власти и управления республики. Это достаточно болезненный вопрос, о котором еще недавно предпочитали не говорить вслух, хотя последнее время в печати стали появляться работы, критикующие «ущельско-родовой» принцип назначения на руководящие и престижные должности. «Так исторически сложилось, что при подборе персонала главы предприятий, компаний, учреждений зачастую руководствуются именно принципом родства. К сожалению, при этом кандидату на должность совершенно не обязательно наличие специального образования, опыта работы и профессиональных качеств – достаточно иметь родственником какого-нибудь высокопоставленного деятеля или, на худой конец, быть с ним родом из одного ущелья. Такое явление получило в народе название «хионизм» (от осетинского «хи он», что означает «свой»)¹.

При формировании этносоциальной структуры в республике в период социально-экономической трансформации российского общества все большую роль стала играть этническая принадлежность. Северная Осетия, официально декларируя «единство и неделимость многонационального народа Северной Осетии», не избежала искушения этнического национализма, который импонирует как радикальным осетинским интеллектуалам и некоторым представителям политической элиты, так и простому осетинскому обывателю. Данные социологического исследования, которое было проведено Северо-Осетинским институтом гуманитарных и социальных исследований в 1998 г., свидетельствовали, что в целом среди населения оказалась весьма распространенной идеологема суверенной государственности «одна нация – одно государство». Это положение нашло поддержку практически у 2/3 респондентов осетинской этнической группы и 1/3 респондентов других этнических групп, проживающих в республике².

Анализ распределений в социально-профессиональных группах титульной национальности показал, что наиболее этноцентрично были настроены представители интеллигенции, не занятой на производстве, и студенчество «...право каждого народа на самоопределение – это его право, и оно должно быть признано нашими законами. ...Вероятно, одним из самых больных и запутанных вопросов при выходе республики из Федерации следует считать судьбу живущих там русских и всего русскоязычного населения. *Нужно учитывать то, что при борьбе интересов одинаково довольными не могут быть все, и потому приходится делать выбор в пользу большинства (т.е. титульного населения)*»³. Вопрос состоял лишь в том, как сочетать подобные интеллектуальные революционные по сути притязания с отстаиваемым осетинской номенклатурой принципом «неизменности границ» на востоке республики.

Именно эти вопросы и проблемы в этнополитическом пространстве Северной Осетии конца XX в. очертили границы основных этнополитических процессов в республике в начале нового столетия.

¹ Фидарова М.Т. Национальные особенности подбора кадров // Вестник института цивилизации. Владикавказ. 2001.

² Из личного архива автора.

³ Дзидзоев В.Д. Национальные отношения. Владикавказ, 1998. С. 176–177.

Современные этнополитические процессы в Северной Осетии

Республиканская власть и проблемы национально-государственного строительства

Современная динамика этнополитических процессов в Северной Осетии детерминирована действиями федерального центра в начале XXI в., которые стали началом нового периода российской политики на Северном Кавказе. Как известно, в 2000 г. федеральной властью было инициировано проведение административной и правовой реформ, основными задачами которых являлось укрепление вертикали власти. Одним из основных приоритетов стратегии укрепления вертикали власти стало обеспечение применения в национально-территориальных субъектах (в республиках) положений Конституции Российской Федерации и других федеральных законов в сфере государственного строительства и федерализма.

В Северной Осетии к этому времени сложился достаточно объемный блок нормативно-правовых актов, противоречащих федеральному законодательству. 22 июня 2000 г. парламент Северной Осетии принял Конституционный Закон Республики Северная Осетия-Алания «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Северная Осетия-Алания». В нем предлагалось внести почти 60 дополнений и изменений в Конституцию Северной Осетии, принятую в 1994 г.¹ В этнополитической сфере к нормативно-правовым положениям, которые противоречили федеральному законодательству, была отнесена статья 61 Конституции Северной Осетии, которая гласила: «Республика Северная Осетия-Алания – суверенное государство, добровольно входящее в состав Российской Федерации». В результате поправок из данной статьи было исключено слово *суверенное*. Это вызвало определенное недовольство осетинских национал-радикалов, усмотревших в поправке посягательство федерального Центра на осетинскую государственность. В журнале «Дарьял» в 2001 г. появилась статья под названием «Осетия и осетины: государство и нация», автор которой обосновывал тезис о том, что Осетия – не просто республика в составе РФ, а суверенное государство, которое имеет право на независимую внутреннюю и внешнюю политику. Примечательно также, что автор этой статьи считает осетин не этносом, а «нацией»: «...Республика Северная Осетия-Алания – это осетинское государство со всеми атрибутами государственности: территория, народ, президент, парламент, силовые структуры, герб, гимн, флаг, конституция. И мы, осетины, не просто один из народов, живущих на территории Осетии. Осетия, сама по себе, является нашим государством. ...Наше осетинское государство должно проводить осетинскую национальную политику – и внешнюю и внутреннюю, а мы, осетины, должны быть генераторами этой политики»².

Однако сложившееся в 90-е гг. XX в. в Северной Осетии конфликтологическое поле (последствия двух крупных конфликтов – осетино-грузинского и осетино-ингушского) потребовало усиления влияния федеральной власти на внут-

¹ http://constitution.garant.ru/region/cons_osetiya/chapter/10/.

² Доев М. Осетия и осетины: Государство и нация // Дарьял. 2001, № 4.

ренную ситуацию и более тесного вовлечения республики в российское правовое пространство. Кроме того, ситуация осложнялась тем фактом, что за постсоветский период на территории республики был совершен целый ряд террористических актов. Только за период 1995–2005 гг. в Северной Осетии произошло 96 диверсионно-террористических акций¹. Наиболее масштабным террористическим актом стал захват заложников в школе № 1 г. Беслана 1–3 сентября 2004 г., в результате которого погибли 334 человека, из них – 186 детей. Эти события стали трагедией не только для Северной Осетии, но и для всей страны.

Таким образом, декларирование суверенности, которое в осетинском варианте начала 1990-х гг. хоть и неявно, но имело определенный посыл о возможности выхода из состава Российской Федерации, после 2000 г. и особенно после 2004 г. становится не актуальным. Поэтому правовая ситуация в республике в первом десятилетии нынешнего века формировалась и развивалась в общероссийском русле. Тем не менее этнический фактор в явном или латентном виде присутствует практически во всех сферах республиканской жизнедеятельности.

Этническое квотирование представительства в органах власти

В первое десятилетие XXI в. в республике фактически был завершен процесс монополизации власти представителями доминирующего (*осетинского*) этноса. Особенно значительные изменения произошли в этническом составе республиканского парламента. На протяжении трех последних созывов парламента РСО-Алания (выборы – 1999 г., 2003 г., 2007 г.) имели место значительные диспропорции в пользу осетинского населения республики. Так, например, в составе парламента Северной Осетии второго созыва (выборы 1999 г.) было представлено – 65 осетин и 9 представителей других этнических групп, в составе парламента третьего созыва (выборы 2003 г.) – 68 осетин и 5 представителей других этнических групп. В действующем составе парламента Северной Осетии четвертого созыва (выборы 2007 г.) – 60 осетин и 7 представителей других этнических групп. Индекс представленности различных этносов в трех последних составах парламента РСО-Алания имел значительные диспропорции в пользу осетинской этнической группы (табл. 6).

Таблица 6

Индекс представленности (ИП) различных этнических групп Северной Осетии в парламенте РСО-Алания в 2000-х гг.

Этнические группы	ИП в составе парламента второго созыва (выборы 1999 г.)	ИП в составе парламента третьего созыва (выборы 2003 г.)	ИП в составе парламента четвертого созыва (выборы 2007 г.)
Осетины	1,51	1,48	1,33
Русские	0,38	0,24	0,38
Другие	0,16	0,1	0,1

Примечание: «Индекс представленности» рассчитан автором, исходя из результатов переписи 2002 г. и представляет собой частное от деления удельного веса этнической группы в численности депутатов парламента на удельный вес населения этой этнической группы в численности всего населения республики.

¹ Койбаев Б.Г., Курбанов Р.Н. Противодействие экстремисткой деятельности в Республике Северная Осетия-Алания: политико-правовые аспекты. Владикавказ, 2010. С. 71.

Не лучше складывается и ситуация на уровне муниципальной власти. По данным общественного движения «Русь», из семи заместителей мэра г. Владикавказа нет ни одного русского. Из 36 управлений, комитетов, отделов АМС уволены все русские руководители. Из четырех префектов также нет ни одного русского, как нет и ни одного заместителя префекта¹.

Монополизация власти в руках доминирующей этнической группы в прошедшем десятилетии вызвала достаточно болезненную реакцию у представителей других этносов, проживающих в республике. Даже руководители национально-культурных центров, которые всегда демонстрировали лояльность республиканской власти, в последнее время стали говорить об «осетинском национализме», утверждая, что «отток русскоязычного населения обусловлен тем, что нет возможности не-осетину устроиться на работу, поступить на престижный факультет вуза»².

Наиболее активно в обсуждении этих проблем ведут себя представители славянских общин. В 2008 г. во Владикавказе по инициативе славянских общественных объединений (русских, украинских, казачьих) был создан Координационный совет славянских общин Северной Осетии. Основной целью его создания стало стремление к оптимизации деятельности данных общественных организаций, поскольку «при кажущемся межнациональном спокойствии... представители славян не чувствуют себя полноправными гражданами... ситуация ухудшается с каждым годом»³.

Активизация представителей русскоязычных общественных организаций, которые постоянно поднимают вопрос о неравноправии граждан различной этнической принадлежности в республике, об этнократическом доступе к должностям и образованию заставляют официальные власти республики вступать в дискуссии и признавать существование проблемы⁴. Во второй половине 2000-х официальная элита Северной Осетии начинает приходить к пониманию, что дисбаланс этнического представительства при слабом доверии граждан к власти в силу ее этнокланового характера несет в себе большой конфликтогенный потенциал в Северной Осетии. В тактическом плане механизм этнического представительства полезен и необходим, поскольку обеспечивает определенную межэтническую стабильность. Однако в стратегическом плане необходимо двигаться в направлении соревновательной, а не этнокомплиментарной демократии. Но это возможно только при условии достаточно высокого качества власти и доверия населения к ней, а также при высоком уровне развития институтов

¹ Сникер П. В обществе «Русь» // Путь Осетии. 2011, № 7.

² Дулаев И. Северная Осетия в 2009 году / <http://monitoring.carnegie.ru/2010/05/analytics/dulaev-2009/>.

³ Дулаев И. Северная Осетия в 2008 году / <http://monitoring.carnegie.ru/2010/05/analytics/dulaev-2008/>.

⁴ См. напр., Первый вице-спикер парламента РСО-Алания: В Северной Осетии нет никаких проблем, кроме повседневных // <http://www.regnum.ru/news/fd-south/25.06.2007/>; Касаев Т.: Когда я говорю с представителями русских общин, все твердят о том, что русские уезжают / Интервью – 27.12.2010 / <http://skfonews.ru>.

гражданского общества, что в дальнейшем могло бы способствовать снижению интереса к этнической составляющей власти.

Этнокультурная политика

Необходимо заметить, что в течение длительного времени публичное обсуждение проблем, возникающих в сфере межэтнических отношений в Северной Осетии, было табуировано. Многообещающий и перспективный проект – «многонациональный народ Северной Осетии», заявленный североосетинским руководством в конце XX в. и претендовавший на формирование в Северной Осетии единой гражданской целостности, в реальности оказался наполнен исключительно обрядово-бытовым содержанием. В этот период в республике были созданы национально-культурные общества – славянского, армянского, грузинского, азербайджанского, греческого и других землячеств, объединенные в республиканское межнациональное движение «Наша Осетия». Межнациональное движение «Наша Осетия» во второй половине 2000-х гг. объединяло в своих рядах 29 национально-культурных центров, общая численность представителей различных этнических групп, входящих в это движение в настоящее время, превышает 5500 человек¹.

До середины 2000-х гг. республиканские официальные власти при решении вопросов этносоциального развития населения традиционно делали акцент преимущественно на сохранение и обогащение национальных культур. Однако в последние годы представители официальной власти и национально-культурных обществ приходят к пониманию того, что данная модель межэтнического взаимодействия, направленная на «возрождение национальных культур», перестает соответствовать интенциям гражданской целостности – «многонациональный народ Северной Осетии».

Начиная с 2007 г., правительство Республики ежегодно утверждает «Программы развития и гармонизации межнациональных отношений в Республике Северная Осетия-Алания», имеющие установленное материально-финансовое обеспечение. Так, например, на реализацию «Программы развития институтов гражданского общества и гармонизации межнациональных отношений в Республике Северная Осетия-Алания на 2011 год» выделено из средств республиканского бюджета 6 000 000 рублей². В данных программах, помимо задач культурного развития этнических групп, формулируются задачи, имеющие уже несколько иную составляющую, чем просто культурное возрождение этносов, проживающих на территории Северной Осетии. В качестве приоритетов государственно-национальной республиканской политики инициируются направ-

¹ Актуальные вопросы государственной национальной политики в Российской Федерации и особенности ее реализации в Республике Северная Осетия-Алания // Аналитический вестник Совета Федерации РФ № 26(343). М., 2007. С. 5.

² Постановление правительства Республики Северная Осетия-Алания от 27 декабря 2010 г. № 388 «О Программе развития институтов гражданского общества и гармонизации межнациональных отношений в Республике Северная Осетия-Алания на 2011 год» // <http://www.rso-a.ru/vlast/gov/documents/>.

ления межэтнического взаимодействия, направленные на повышение роли «национально-культурных объединений в реализации социально значимых проектов», а также говорится о необходимости развития и эффективного функционирования разнообразных структур гражданского общества, деятельность которых должна быть направлена на стимулирование этносоциального развития населения РСО-Алания.

Межэтнические отношения и конфликты

На протяжении всего десятилетия в этнополитическом пространстве республики доминантой оставались осетино-ингушские и осетино-грузинские отношения. Вокруг них и выстраивались основные направления национально-государственного строительства в Северной Осетии.

Осетино-ингушские отношения в 2000-е гг. оставались достаточно сложными. Взаимодействие руководства Северной Осетии с официальными властями Ингушетии в первом десятилетии XXI в. было направлено прежде всего на решение таких проблем, как: обеспечение безопасности и предотвращение терактов, возвращение вынужденных переселенцев-ингушей к местам прежнего проживания в Северной Осетии.

Проблема обеспечения безопасности и предотвращения терактов являлась наиболее актуальной и трудно решаемой. Провокации со стороны членов незаконных вооруженных формирований продолжались на протяжении всего прошедшего десятилетия. К сожалению, большинство исполнителей террористических актов, совершенных на территории республики, являлись ингушами, что способствовало увеличению уровня этнического неприятия осетинами ингушей.

Достаточно сложно проходил и процесс возвращения вынужденных переселенцев-ингушей в Пригородный район Северной Осетии. Во многом это было обусловлено разными подходами осетинской и ингушской сторон к решению данной проблемы. Сложность прежде всего состоит в том, что ингушская сторона настаивала на возврате «на фундаменты домов», к чему не готовы осетины. Осетинская сторона предлагала принцип «жить рядом», то есть создавать отдельные кварталы.

Помимо этого, спорным остается вопрос о количестве возвратившихся в республику вынужденных переселенцев-ингушей. Осетинские и ингушские данные о количестве возвращенных вынужденных переселенцев (ингушей) существенно разнятся. Так, по федеральным и осетинским источникам, в Северную Осетию возвращено более 80% ингушей, проживавших на территории республики до событий 1992 г., осталось вернуть еще около 5 тысяч человек. Ингушская сторона настаивает на том, что в Северную Осетию должны вернуться еще более 20 тысяч ингушей – вынужденных переселенцев. Тем не менее, несмотря на официальные осетино-ингушские расхождения, в стратегиях возвращения и в оценках количества вынужденных переселенцев – ингушей сам процесс возвращения продолжался на протяжении всего десятилетия. К концу 2000-х гг. в Северную Осетию в общей сложности вернулось 25 810 чел. ингушских вынужденных переселенцев¹.

¹ Дулаев И. Северная Осетия в 2010 году / <http://monitoring.carnegie.ru/2010/12/analytics/dulaev-2010/>.

Наблюдается определенная активизация контактов как между республиканскими политическими элитами, так и на уровне общественных организаций Северной Осетии и Ингушетии. Во Владикавказе проходили встречи и представителей власти соседних республик, и представителей «третьего» сектора Северной Осетии и Ингушетии. На этих встречах рассматривались вопросы, которые были важны для двух сторон, а также те сферы взаимодействия, в которых реальные контакты друг с другом. По мнению осетинских экспертов, с приходом нового руководства Ингушетии наметились трезвые подходы к развитию отношений между народами. Изменились отношения в гуманитарной сфере. Так, и руководство, и общественные организации выражали искренние соболезнования соседям после покушений и терактов – ранее подобное даже представить было нельзя.

Выстраивание стратегий взаимодействий в рамках осетино-грузинского конфликта было обусловлено наличием на территории Северной Осетии большого количества беженцев из Южной Осетии и внутренних районов Грузии, по данным разных организаций от 85 тыс. чел. до 120 тыс. чел.¹

Такое количество беженцев и вынужденных переселенцев определило и основную проблему прошедшего десятилетия. Это – интеграция беженцев и вынужденных переселенцев-осетин из Южной Осетии и Грузии в североосетинское этнополитическое пространство. Процессы интеграции протекали и протекают достаточно сложно по нескольким причинам.

Во-первых, беженцы и переселенцы – это проблема для местных властей, связанная с созданием новых рабочих мест, с обустройством, жильем, медицинского обслуживания, пенсионного обеспечения и т.д.

Во-вторых, беженцы и вынужденные переселенцы в большинстве являлись представителями сельской культуры. Во Владикавказе они столкнулись с массой проблем, которые типичны для «сельских» мигрантов, пытающихся адаптироваться в большом городе.

В-третьих, южные осетины (*кударцы*) по своей ментальности существенно отличаются от северных осетин (*иронцев и дигорцев*). После насильственного исхода из Грузии они принесли с собой в Северную Осетию особую манеру поведения, специфические стереотипы повседневного образа жизни, которые во многом шокируют и раздражают не только представителей разных этнических общностей, проживающих в республике, но и северных осетин. «Первый и самый большой негатив исходит от вновь прибывших к нам вынужденных переселенцев. Раздражителями, индикаторами межнационального напряжения отчасти становятся и они, потому что их фактор выражен в недостаточной жилищной обустроенности, в недостаточной социальной защите и т.д. И они пытаются найти на территории республики ответ – кто же виноват в этом. В первую очередь виноваты местные братья осетины, которые плохо их приняли. А во вторую очередь у них возникает вопрос – что здесь делают другие народы»².

¹ Касаев Т.: Когда я говорю с представителями русских общин, все твердят о том, что русские уезжают / Интервью – 27.12.2010 / <http://skfonews.ru>.

² Там же.

В силу названных причин популярный некогда тезис «осетинская нация – разделенная нация», внедрявшийся в сознание населения представителями научной и творческой элиты, при наличии явного напряжения между представителями североосетинского и югоосетинского сообществ общепризнанным в среде осетин он не стал.

Актуализация данного сюжета частично происходит последние годы после августовских событий в Южной Осетии в 2008 г. В начале 2009 г. во Владикавказе прошло объединенное заседание представителей парламентов Северной и Южной Осетии, руководителей республик и общественности. На заседании глава Республики Северная Осетия-Алания Таймураз Мамсуров выступил с программной речью, в которой подчеркнул, что «Республика Южная Осетия состоялась... Объединение нашего (осетинского) народа неизбежно». Однако уже проведение внеочередного, седьмого съезда осетинского народа в 2009 г. показало, что внутри осетинского сообщества существуют противоречия. Съезд можно было определить как съезд победителей (признание Республики Южная Осетия), но сама подготовка и проведение съезда (сроки переносились несколько раз, были сложности с количеством депутатов от регионов проживания осетин) публично продемонстрировали раскол между элитами Южной и Северной Осетии. На сложности, которые связаны с Южной Осетией, отреагировали и национальные организации, прежде всего крупнейшая из них – «Стыр Ныхас», который обратился к руководству Южной Осетии с требованием скорейшего наведения порядка и восстановления жилья на пострадавших территориях.

Тем не менее североосетинское руководство осознает, что, несмотря на нежелание северян, они в любом случае оказываются вовлечены в события в Южной Осетии. Поэтому и отношение к действиям югоосетинской политической элиты и оппозиции становится менее терпимым. Так, например, при проведении во Владикавказе «круглого стола» под названием «Республика Южная Осетия – общеосетинский проект», организованного оппозицией, никто из приглашенных чиновников не присутствовал.

Этноконфессиональная ситуация

О Северной Осетии часто говорят как о преимущественно православной республике, но на самом деле на ее территории действуют различные религиозные организации. В 2001 г. Минюст РСО-Алания зарегистрировал 62 религиозные организации различного толка, из которых 15 – православных, 8 – исламских, 10 – «Свидетели Иеговы», 8 – баптистские, 4 – христиане веры евангельской (ХВЕ), 2 – католические и другие.

По данным на 2003 г., количество зарегистрированных религиозных организаций в РСО-А выросло до 70, а в 2006 г. – до 75¹.

¹ Рощин М., Дзеранов Т., Олейникова О. Религиозная ситуация в Республике Северная Осетия-Алания // <http://www.islamica.ru/index/>. Центр арабских и исламских исследований.

В настоящее время в Северной Осетии зарегистрировано, по данным Министерства общественных и внешних связей РСО-Алания, более 520 общественных объединений, среди которых 84 религиозные организации: 24 православных; 22 мусульманских, 8 евангельских христиан-баптистов и другие общины. Расширение конфессионального пространства идет в основном за счет появления новых мусульманских и протестантских номинаций.

К *приверженцам христианства* причисляют себя 70–80% верующего населения Северной Осетии. В основном это христиане православного толка: русские, грузины украинцы, греки, осетины (3/4 осетин считают себя христианами) и представители других этнических групп. В республике отмечается значительное число представителей армяно-григорианского вероисповедания, прежде всего армяне, но есть и русские, и грузины. В Северной Осетии проживают также представители и протестантских конфессий.

Данные по *численности мусульман* существенно разнятся. Так, например, приводятся цифры: 15%; 20; 25; 30; 40% от общей численности населения республики¹. На наш взгляд, наиболее реальной цифрой является – 200 тысяч человек, исповедующих ислам, или около 30% населения Северной Осетии². При этом необходимо отметить, что в настоящее время наблюдается тенденция к увеличению количества верующих, исповедующих ислам, прежде всего среди осетин. Основная часть мусульман республики являются приверженцами ислама суннитского направления. Это – ингуши, народы Дагестана, чеченцы, татары, кабардинцы, осетины (порядка 20–25% их численности)³. Азербайджанское население Северной Осетии исповедует ислам шиитского толка.

Разнообразие исповедуемых населением различных форм религии всегда было типичным для Северной Осетии. Основой данного феномена является полиэтнический состав населения республики, но необходимо также отметить, что конфессиональные различия в Северной Осетии характерны и для единой этнической группы – осетин. Среди осетин есть представители как православного, так и мусульманского вероисповедания. Однако необходимо заметить, что для большей части осетин характерен религиозный синкретизм, основанный на глубочайшем пласте древних верований, в которые динамично вплетаются или христианство, или ислам. Такое сочетание различных конфессий в рамках одного этноса, при наличии других этнических групп с их вероисповеданиями, сделало совместное проживание осетин и представителей других народов своеобразным феноменом общественной жизни.

¹ См., например, Емельянова Н.М. Мусульмане Осетии: на перекрестке цивилизаций. 2003. С. 14; Роцин М. Ислам в Северной Осетии // <http://krotov.info>; Койбаев Б.Г., Курбанов Р.Н. Противодействие экстремисткой деятельности в Республике Северная Осетия-Алания. Владикавказ. 2010. С. 114. Дзираев А. Прямой путь к согласию // Северный Кавказ. 2007. № 12.

² Дзираев А. Прямой путь к согласию // Северный Кавказ. 2007. № 12.

³ Дзадзиев А.Б. Северная Осетия // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад, 2006 / Под ред. В. Тишкова и Е. Филипповой. М.: УОП ИЗА РАН, 2007. С. 227.

До последнего времени конфессиональные отношения в республике складывались достаточно благополучно. Но в прошедшем десятилетии обозначились определенные конфликтогенные векторы межконфессионального взаимодействия. Во-первых, это неоднозначные действия мусульманской уммы в Северной Осетии, а во-вторых – стремление определенной части осетинских интеллектуалов придать традиционным верованиям осетин статус оригинального дохристианского (доисламского) монотеизма.

До 2000-х гг. влияние ислама в Северной Осетии никогда не было особенно значительным. Здесь всегда преобладали народные верования, а не ислам или христианство.

В 1993 г. в Северной Осетии были созданы две мусульманские структуры: Духовное управление мусульман Северной Осетии (ДУМСО) и Исламский культурный центр (ИКЦ), отражавшие разные направления ислама. Мусульмане, исповедовавшие ислам традиционного толка, в основном это были люди старшего возраста, сплотились вокруг Духовного управления мусульман Северной Осетии, а активная мусульманская молодежь создала свою организацию радикального толка, которую неформально называли «джамаатом», а официально – «Исламский культурный центр»¹. Первоначально деятельность этих двух параллельных структур позиционировалась как приобщение мусульманского населения республики к религиозным истокам.

Ситуация изменилась в начале XXI в., в результате разрушения системы ценностей и обычаев, характерных для традиционного ислама. В этот период в республике фактически произошел раскол внутри мусульманской уммы: прошедшие религиозную подготовку в исламских университетах Египта и Саудовской Аравии молодые люди стали открыто выступать против духовных настоятелей ДУМСО. Среди представителей молодого поколения мусульман Северной Осетии образовалась достаточно многочисленная прослойка радикалов, называющих себя салафитами («идущие праведным путем»), основным требованием которых является очищение общества от «ереси неверных». По информации Н. Емельяновой, в начале 2000-х гг. в республике действовала исламская экстремистская организация «Ат-Такфир Ва-ль Хиджра» («Неверие и исход»), которая была образована в Египте, а ее члены в Северной Осетии действовали в условиях строжайшей конспирации². Оплотом радикальных исламских течений в Северной Осетии становится Исламский культурный центр.

В первой половине 2000-х гг. ИКЦ фактически превращается в основную исламскую организацию в республике. Представители ИКЦ отвергали предписания умеренного суфийского течения, считая, что на Кавказе должна наступить «настоящая исламская власть – халифат»³. За короткое время ИКЦ сумел привлечь в

¹ Рощин М. Ислам в Северной Осетии // <http://www.islamica.ru/islam-in-russia/>.

² Емельянова Н.М. Мусульмане Осетии на перекрестке цивилизаций. М., 2003. С. 268–269.

³ Нугайред Н. Исламизм завоевывает Северный Кавказ // Le Monde. 2004. 14.12.2004 // <http://www.inopressa.ru/>.

свои ряды большое количество исламской молодежи, составив реальную оппозицию ДУМСО, и уже в первой половине 2000-х гг. Исламский культурный центр фактически превращается в основную мусульманскую организацию в республике. В течение 2003–2004 гг. представителям ИКЦ удалось узурпировать право на совершение культовых обрядов в Суннитской мечети – главной мечети республики. Распространению экстремистской идеологии в республике отчасти способствовала политика, проводимая республиканскими властями, которая в этот период в конфессиональном плане была ориентирована, в основном, на деятельность Русской Православной церкви, что, несомненно, явилось стратегическим просчетом республиканского руководства. И только после трагических событий в Беслане на деятельность Исламского культурного центра было обращено внимание республиканских правоохранительных органов и органов государственной власти Северной Осетии.

В июле 2006 г. состоялась первая встреча Главы республики с руководителями исламской общины Северной Осетии, а также с муфтиями Северного Кавказа. На этой встрече представителями исламского духовенства было заявлено, что «...сотрудничая с органами власти, мы хотим сблизить наши позиции в борьбе с ваххабизмом и терроризмом»¹. В 2007 г. решением Советского районного суда г. Владикавказа Исламский культурный центр был ликвидирован, но уже в 2008 г. деятельность ИКЦ была возобновлена².

Весной 2010 г. ситуация внутри ДУМСО вновь осложнилась в связи с интервью муфтия Духовного управления мусульман Али-хаджи Евтеева корреспонденту ИА REGNUM, в котором муфтий фактически признался, что стоит на позициях радикального ислама³. Евтеев на пике скандала, связанного с его интервью, написал заявление об уходе, но Совет Духовного управления мусульман РСО-Алания это заявление не принял, тем не менее Али-хаджи Евтеев под давлением североосетинских органов власти настоял на своей отставке. В феврале 2011 г. Духовное управление мусульман Северной Осетии возглавил Хаджимурад Гацалов, духовные воззрения которого соответствуют позициям традиционного ислама.

Параллельно с неоднозначной ситуацией вокруг действий мусульманской уммы, в Северной Осетии в 2000-х гг. развернулась дискуссия, связанная с образом и характером традиционной религии осетин. Так, зачастую можно услышать или прочесть о том, что конфессионально осетины делятся на христиан, мусульман и традиционалистов⁴. Религиозному синкретизму осетин некоторые

¹ Муфтии республик Северного Кавказа встретились с главой Северной Осетии // <http://www.regnum.ru/news/26/07/2006>.

² Дулаев И. Республика Северная Осетия (Алания) в 2008 году // <http://monitoring.carnegie.ru/2009/02/rsoa/dulaev-year-2008/>.

³ Муфтий Северной Осетии: «Я мечтал отдать жизнь ради Аллаха» // <http://www.regnum.ru/news/1280053.html>.

⁴ Таказов Ф.М. Религиозные предпочтения молодежи РСО-Алания // <http://www.ossetians.com/rus/>.

представители республиканской научной элиты пытаются придать статус «предельного монотеизма»¹.

Появление проекта «монотеистичной народной религии осетин» во многом детерминировано экзистенциальными страхами осетинских интеллектуалов, связанных с возможностью исчезновения осетинского этноса. Необходимо отметить, что перспективы исчезновения осетинского этноса в ходе различных миграционных и ассимиляционных процессов являются своего рода национальной эсхатологией современного осетинского общества. Об этом постоянно говорят не только представители научной и культурной элиты республики, но и простые обыватели. Самые разные аспекты социальной реальности оказываются взаимосвязаны в подобном эсхатологическом нарративе: далеко не идеальная демографическая ситуация; падение традиционных нравов; разобщенность внутри осетинского этноса и, наконец, перспективы утраты осетинами своей культуры, и в первую очередь языка. В этой ситуации определенная часть осетинской научной элиты возлагает особые надежды на так называемую традиционную или народную религию. При этом «народная религия» понимается как этническая: «древняя религиозная традиция отличается синкретизмом, т.е. она неотрывна от любой другой сферы народной культуры: оставаясь осетином в традиционном культурном смысле, невозможно отказаться от следования ее нормам»². По замыслу авторов проекта народная вера должна создать некую общую конфессиональную, с нашей точки зрения, квазиконфессиональную основу для всех осетин – христиан, мусульман и даже атеистов, от которых требуется участие в ряде традиционных ритуалов и соблюдение набора традиционных этических норм. Фактически «воссоздание» «народной религии» – это попытка сформировать новый базис для общеосетинской идентичности на единой конфессиональной платформе.

Выводы

В современных условиях развития республики идеи этнической суверенности, которые были популярны в 90-е гг. XX в., даже в среде радикальных осетинских интеллектуалов отодвигаются на второй план и обнаруживают себя лишь в таких факторах напряженности, как актуализация этнического самосознания и рост негативных этнических стереотипов.

Все большее значение сегодня приобретают социокультурные факторы, которые опосредуют и формируют, особенно на уровне повседневности, типичские образы – «свой», «другой», «чужой». В современный период в этнической культуре Северной Осетии, прежде всего осетинской, особую роль начинает иг-

¹ Бзаров Р.С. Доклад на заседании Общественной палаты РСО-Алания по вопросу «О религиозной жизни и гражданском обществе в современной Осетии» // <http://www.caucasica.org/analytics/>; Камболов Т. К какому храму ведет осетинская дорога? // <http://www.assdin.ru/articles/77-k-kakomu-hramu-vedet-osetinskaya-doroga.html>.

² Бзаров Р.С. Доклад на заседании Общественной палаты РСО-Алания по вопросу «О религиозной жизни и гражданском обществе в современной Осетии» // <http://www.caucasica.org/analytics/>.

рать стилистика, определяя демонстративное бытовое поведение, создавая эмоциональный фон для проявления тех или иных стереотипов.

На фоне неэффективной экономической политики, не устраненных угроз повторения террористических актов против мирных жителей, перманентного нарушения в обыденной жизни населения законности и морали у простого обывателя возникает иллюзия, что его личное «спасение» кроется в этничности и в вере. В дальнейшем это может способствовать возможному обострению межэтнических и этноконфессиональных отношений в республике. Из нынешнего состояния относительно нейтральных эти отношения способны превратиться в будущем в конфликтогенные по своему содержанию. До тех пор, пока кардинальным образом не будет улучшено положение в наиболее проблемных сферах жизни республики (вопросы возвращения беженцев из Северной Осетии, высокая безработица, отсталая система здравоохранения, незанятость молодежи), взрывной потенциал социального недовольства будет сохраняться, и нам представляется весьма опасной его недооценка.

Глава 14

Чеченская Республика

Становление Чеченской Республики (ЧР) как национально-государственного образования, выделившегося в 1991 г. из бывшей Чечено-Ингушской автономной республики (ЧИАССР) и заявившего о своей государственной независимости, стало началом еще одного трагического периода в истории чеченского народа и в развитии всего чеченского общества на рубеже XX и XXI вв. Особенно тяжелым для Чечни оказалось первое десятилетие самостоятельного существования (1991–2001 гг.). Руководство ЧР отказалось присоединиться к федеративному договору 1992 г. и войти в состав обновленной Российской Федерации. Всем жителям, проживавшим на территории республики в тот период, пришлось испытать своего рода «двойной шок»: на их долю выпали не только общие для всех граждан России тяготы переходного периода от плановой к рыночной системе хозяйства, усугубленные последствиями распада единого государства – СССР, но и дополнительные испытания, обусловленные серьезным конфликтом в национально-государственной сфере между сепаратистским руководством Чечни и федеральным Центром. Население пережило в 1994–1996 гг. и 1999–2000 гг. тяжелейшие условия двух «чеченских войн»¹, безвластие и беспредел дудаевского режима 1991–1994 гг., а также особой формы правления «независимой Ичкерии» (1996–1998 гг.) с ее уклоном в религиозный экстремизм.

Все это самым существенным образом повлияло на демографические процессы в республике и на изменения в этническом составе населения.

Демографические процессы в 1991–2010 гг.

Динамика численности населения

Все данные о численности жителей Чеченской Республики, относящиеся к первому десятилетию ее суверенизации, начиная с 1991 и вплоть до 2002 г., носят оценочный характер. Согласно переписи населения 1989 г., проведенной еще в СССР, на территории единой Чечено-Ингушской автономной республики (ЧИАССР) проживали 1270 тыс. чел., в том числе: 734 тыс. чеченцев, 163,8 тыс. ингушей, 294 тыс. русских, более 60 тыс. русскоговорящих представителей нескольких этносов (украинцев, армян, белорусов и др.). Русскоязычное население составляло, таким образом, примерно 30% жителей ЧИАССР. В большинстве статистических справочников численность жителей Чечни, уже после ее выделения из состава ЧИАССР, т.е. в период 1992–1993 гг., указывается суммарно вместе с численностью жителей соседней Республики Ингушетии (см. табл. 1).

Достоверность сведений о населении ЧР за 1994–1996 гг. еще более сложно подтвердить, т.к. в это время на территории республики шли военные действия,

¹ Именно «чеченскими войнами», или даже «русско-чеченскими войнами» стали в литературе чаще всего именовать контртеррористические операции федеральных войск и МВД на территории Чечни в указанные периоды.

сопровождаясь большими людскими потерями и массовым исходом мирного населения в другие регионы страны. При этом и размеры потерь среди мирных жителей, и размеры миграции неоднозначно оцениваются экспертами с российской и чеченской сторон. В табл. 1 приводятся данные о динамике населения Чеченской Республики с учетом разных, преимущественно наиболее достоверных оценок¹.

Таблица 1

Население Чеченской Республики в 1991–1999 годах (оценки)

Год	1991*	1992*	1993*	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Численность населения (на конец года, тыс. чел.)	1307 ¹	1308 ¹	1307 ¹	1079 ¹	974 ¹ 860,7 ²	921 ¹ 600–700 ²	813 ¹ 1000 ⁴	780 ¹ 650 ³	500–800 (январь) ⁵ 350–400 (август) ⁶
В том числе, %:									
Городское	45,8	44,9	43,6	46,2	37,3	36,5	34,7	33,6	67,8
Сельское	54,2	55,1	56,4	53,8	62,7	63,5	65,3	66,4	32,2

Примечание: *Вместе с Ингушетией.

¹ Регионы России, т. 2, с. 27; Социально-экономическое положение России, 1998. С. 436.

² По данным Миннаца РФ.

³ Оценки авторов (И. Косиков, Л. Косикова).

⁴ Ичкерия, 30.12.1997.

⁵ Известия, 30.09.1999; Капитал, 23.03.1999.

⁶ Век, № 38, 1999; Аргументы и факты, № 38, 1999.

К началу первой чеченской войны (декабрь 1994 г.)² на территории Чеченской Республики проживало чуть более 1 млн. чел., из них: 46,2% – в городах, 53,8% – в сельской местности. За 1994–1996 гг. погибли, по разным оценкам, от 36 тыс. (данные независимых экспертов) до 100 тыс. чел. (Минэкономики ЧР). Среди погибших большинство – мирные жители. Другой фактор резкой убыли населения в этот период – мощный миграционный отток. По мнению российских экспертов, только за период военного конфликта из Чечни выехали до 200–300 тыс. чел. (примерно столько же покинуло ЧР в 1991–1994 гг.). Таким образом, с учетом погибших и выехавших из республики за 3 года убыль населения может составлять примерно 400 тыс. чел. Поэтому вероятнее всего в конце 1996 г. – начале 1997 г. в Чечне проживало около 600–700 тыс. чел. Чеченский правительственный источник – газета «Ичкерия», по-видимому, преувеличивает численность населения на эту дату, называя цифру в 1 млн. чел.

После заключения Хасавюртовских соглашений, положивших начало перемирию³, а затем и подписания мирного договора России с Чеченской Республи-

¹ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: социально-экономический справочник. М., 1999. С. 176 (Раздел II. Чеченская Республика).

² Официально власти РФ прикрывали настоящую войну в Чечне эвфемизмом «наведение конституционного порядка».

³ Хасавюртовские соглашения 31 августа 1996 г. // Независимая газета, 3.09.1996.

кой – Ичкерия¹, уже с середины 1997 г. начался процесс частичного возвращения в Чечню вынужденных переселенцев, особенно из соседних районов Дагестана и Ингушетии, преимущественно – этнических чеченцев. Однако в 1998 г. массовый исход жителей ЧР возобновился в связи с постоянным ухудшением социально-экономической ситуации.

В первой половине 1999 г. население Чечни в нынешних границах предположительно составляло 500–600 тыс. чел., хотя разброс в данных, полученных из различных источников, очень велик: от 800 тыс. (данные чеченских властей) до 350–400 тыс. чел. (оценки представителей чеченской диаспоры в Москве). После начала федеральными войсками «контртеррористической операции» (осень 1999 г.) последовал очередной массовый исход вынужденных переселенцев (около 200 тыс. чел. за сентябрь–октябрь 1999 г.) в пограничные с ЧР районы, прежде всего в Ингушетию, а в Чечне, вероятно, оставалось не более 300–400 тыс. чел.

В последующие годы часть чеченцев возвратилась, и по оценке Госкомстата РФ на середину 2000 г. в республике проживало около 767,9 тыс. чел.² По оценкам демографа С. Рязанцева, численность населения в Чечне сократилась с 1989 г. примерно на 187,2 тыс. чел.³, т.е. предположительно общее число жителей на территории современной Чечни составляло на момент довоенной переписи 955,1 тыс. чел. (соответственно в Ингушетии – 315 тыс. чел. – *Примеч. И.К.*).

Согласно сведениям, обнародованным генералом В. Маниловым, в ходе первой чеченской кампании погибли 3,8 тыс. военнослужащих, а число раненых оценено в 17,9 тыс. чел. В ходе контртеррористической операции, начатой в 1999 г., уже к началу октября 2000 г. погибло 2,7 тыс. солдат и офицеров, а около 9 тыс. было раненых. По примерным оценкам на 2000 г., чеченские бандформирования потеряли 13–14 тыс. чел.⁴

Первые послевоенные сведения о населении Чечни относятся к 2002 г. По данным переписи 2002 г., общая численность населения Чеченской Республики составила 1100 тысяч чел. Эти цифры были поставлены под сомнение многими экспертами-демографами, утверждавшими, что с учетом военных потерь, беженцев и вынужденных переселенцев численность населения не может превышать 1 млн. чел. В официальном докладе международных экспертов для Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) фигурировала оценка жителей Чечни в 900 тыс. чел. на ту же дату⁵. При этом количество вынужденных переселенцев, размещенных в соседней Ингушетии, эксперты оценивали в 130–140 тыс. чел.,

¹ Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой. Ичкерия. – Москва, 12 мая 1997 г.

² Основные показатели социально-экономического положения Российской Федерации в I полугодии 2000 года // Российская газета. 1.08.2000.

³ Рязанцев С.В. Демографическая ситуация на Северном Кавказе // Социологические исследования, 2002. – № 1. – С. 78.

⁴ Общая газета, 5–11.10.2000.

⁵ Косиков И. Чеченская Республика / Россия: все 89 регионов. Путеводитель по торговле и инвестициям. ТПП РФ и СТЕС Publishing, 2003. С. 424.

а всего их было примерно 250 тыс. чел. с учетом находившихся в других регионах Северного Кавказа (Дагестан, Ставропольский край) и по всей России¹.

В период вооруженных конфликтов пропорции между городским и сельским населением в Чечне еще более деформировались в сторону снижения уровня урбанизации: доля городских жителей снизилась до 26,3%, а сельских жителей выросла до 73,7% (2002 г.). Из 340 населенных пунктов в ЧР всего 4 города республиканского значения: Гудермес, Урус-Мартан, Аргун и Шали, плюс столица – город Грозный, в котором в 2002 г. проживали всего 223 тыс. чел.

Трудоспособное население ЧР в тот период оценивалось в 350–400 тыс. чел., а число рабочих мест в различных отраслях и сферах экономики – в 150 тыс. чел. Отчасти нехватку мест для работы в государственном и частном секторах республиканской экономики, особенно для женщин, компенсировала традиционная для Чечни занятость в домашнем хозяйстве. Чеченские семьи все без исключения многодетны (в среднем – 6–8 детей в семье), и женщины, как правило, заняты по дому, а роль мужчины – обеспечить своей семье средства к существованию. По оценке правительства ЧР, в 2002–2003 гг. в Чеченской Республике было около 320 тыс. детей (примерно 1/3 всего населения), из них: 100 тыс. дошкольного и 220 тыс. школьного возраста. Еще 170 тыс. чел. составляли лица пенсионного возраста. Таким образом, количество иждивенцев (ок. 500 тыс. чел.) превышало число потенциально трудоспособных (ок. 400 тыс. чел.).

При такой демографической структуре населения ЧР процесс восстановления экономики и социальной сферы был чрезвычайно затруднен и не мог осуществляться без помощи федерального Центра.

По мере нормализации обстановки в Чеченской Республике, повышения уровня безопасности, восстановления быстрыми темпами ее социальной сферы численность населения стала расти как за счет естественного прироста, так и благодаря возвращению вынужденных переселенцев. По данным на 1 января 2010 г., население республики составляло уже 1 млн. 267,7 тыс. чел.² При этом в городах проживали 35,3%, в сельской местности – 64,7%. В наиболее крупных населенных пунктах число жителей составляло (в тыс. чел.): В Грозном – 250,8; в г. Урус-Мартане – 52,4; в г. Шали – 46,1; в г. Гудермесе – 43,9; в Аргу-не – 42,8 тыс. чел.

Возрастная структура населения в 2010 г. выглядела следующим образом: жителей трудоспособного возраста – 57%, моложе трудоспособного возраста – 35%, пенсионеры и лица старших возрастов – 8%.

Сдвиги в этническом составе населения Чеченской Республики

В опубликованных данных Всероссийской переписи населения 2010 г. приведена цифра общей численности жителей республики – 1 млн. 269 тыс. чел. Из них в ходе переписи (октябрь 2010 г.) свою национальную принадлежность указали 1 млн. 266 тыс. чел. Согласно имеющимся сведениям, в современной Чечне

¹ Там же, с. 424.

² Росстат. Предварительная оценка численности постоянного населения субъектов Российской Федерации на 01.01. 2010. – wikipedia.org.

проживают чеченцы, а также русские, кумыки, аварцы, ногойцы, ингуши, татары, турки.

Соотношение этих этносов по численности таково, что вполне справедливо утверждение, что Чечня превратилась в моноэтнический регион, где абсолютно доминирует титульный этнос – *чеченцы* – 1 млн. 206 тыс. чел. (95,3% всего населения). *Русских* в ЧР на ту же дату было 24,38 тыс. чел. (1,9%). Третий по численности этнос – *кумыки* – немногим более 12 тыс. чел. (1%). В современной Чечне проживают также: *аварцы* (4,8 тыс. чел. = 0,4%), *ногойцы* (3,4 тыс. чел.), *табасараны* (1,65 тыс. чел.), *турки* (1,4 тыс.), *татары* и *ингуши*. Каждая из перечисленных этнических групп насчитывает свыше 1 тыс. чел.¹, но в общей численности жителей Чечни их присутствие крайне мало заметно, примерно по 0,1% на каждый из этих народов – см. табл. 2.

Таблица 2

Этнический состав населения ЧР. 2002–2010 гг.

Этнос*	2002 г.		2010 г.	
	Численность, тыс. жит.	%	Численность, тыс. жит.	%
Чеченцы	1031	93,5	1206,6	95,3
Русские	40,6	3,9	24,4	1,9
Кумыки	8,9	0,9	12,2	1,0
Аварцы	4,1	0,4	4,86	0,4
Ногойцы	3,6	0,3	3,44	0,3
Табасараны	...	...	1,65	0,1
Татары	2,1	0,2	1,47	0,1
Турки	1,7	0,09	1,48	0,1
Ингуши	2,9	0,3	1,29	0,1
Прочие	...	...	9,1	0,7

* Показаны народы с численностью более 1000 человек.

Источники: Данные Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг.

В период между переписями 2002–2010 гг. удельные вес *чеченцев* в общей численности населения вырос с 93,5 до 95,3%; доля *русских* еще более снизилась, с 3,9 до 1,9%, а в абсолютном выражении их численность уменьшилась почти в 2 раза: с 40,4 тыс. чел. до 24,4 тыс. чел. Заметно увеличилась в республике численность *кумыков*: с 8,9 тыс. чел. до 12,2 тыс. чел., их доля в населении тоже чуть-чуть подросла и составляет 1%. Кумыки переселяются из соседнего Дагестана в горные селения Чечни, тогда как многие бывшие сельские жители-чеченцы переехали в Грозный и другие города, восстановление которых последние 5 лет идет быстрыми темпами.

В разных районах Чеченской Республики компактно проживают кумыки, ногойцы, аварцы, турки-месхетинцы и татары. В станицах Дубовская, Червленая и Новошедринская живут казаки. В Шелковском районе живут более тридцати народов. В селениях Сары-Су, станицах Червленая, Воскресеновская проживают более 4 тыс. ногойцев, которые занимаются сельским хозяйством и

¹ Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года.

строительством. Ногайцы сохраняют свои традиции и обычаи, для них нередко смешанные браки с чеченцами.

Татар в Чечне осталось примерно 1,5 тыс. чел. Они занимаются в основном строительством и земледелием. Проживают татары в станице Гребенская, где работает мусульманская школа. Чеченские татары хорошо знают свой родной язык и культуру и т.д.

В высокогорном селении Кенхи Шаройского района и в станице Бороздиновская Шелковского района живет около 5 тыс. аварцев. Основной род их занятий – животноводство.

В населенных пунктах Виноградное, Брагуны, Дарбанхи живет около 5 тыс. кумыков, большинство которых владеют тремя языками – русским, кумыкским и чеченским. В станицах Ищерская, Алпатово, Наурская, Новое Солкушино Наурского района живет более тысячи турок-месхетинцев, обосновавшихся в республике с 1989 г.

Президент ЧР Рамзан Кадыров назвал цель возрождения многонационального сообщества республики одной из своих приоритетных задач.

Этнополитическая и этносоциальная ситуация в постконфликтный период

Современная этнополитическая ситуация в Чеченской Республике определяется многими взаимосвязанными и взаимодействующими факторами, в которых доминирующая роль отводится прошлому и настоящему чеченского народа, его национальному самосознанию.

Распад СССР, последующие социально-экономические и политические преобразования породили крах многих базисных ценностей и приоритетов государства и общества. Тяжелейший удар был нанесен межнациональным отношениям в стране, которая десятилетия отличалась приверженностью к интернационализму, формированию межнациональной общности – единого советского народа, внутри которой развивались культуры разных этносов.

Наиболее опасное развитие национал-сепаратизм получил в Чеченской Республике. «В силу стечения обстоятельств и взаимодействия целого комплекса объективных и субъективных факторов республиканского и федерального уровня, в конце XX в. многонациональный народ Чеченской Республики был насильно выведен из экономического, политико-правового и информационного поля России. Он стал жертвой широкомасштабных военных действий, унесших тысячи жизней, подвергших почти полному уничтожению экономику и социальную инфраструктуру республики, лишивших сотни тысяч граждан жилья и имущества, вынудив многих переселиться в другие регионы России, ближнее и дальнее зарубежье»¹.

Одним из тяжелых последствий вооруженного конфликта и предшествовавших ему процессов, связанных с политикой сепаратистов (режимы Д. Дудаева – А. Масхадова, 1991–1999 гг.), явилось резкое нарушение исторически сложившейся структуры населения Чеченской Республики, утрата ею полнокровной

¹ Концепция Государственной национальной политики Чеченской Республики. Грозный, 2007. (раздел 2).

полиэтничности (см. раздел «Сдвиги в этническом составе населения»), что требует проведения продуманной национальной политики в постконфликтный период. Чечня сегодня нуждается в исключительно внимательном учете интересов и потребностей социокультурного развития всех этнических общностей, включая малочисленные.

Серьезная проблема современного развития Чечни – это массовая безработица, особенно в молодежной среде. Отсюда – опасность ее негативного влияния на общественно-политическую, в том числе этнополитическую ситуацию в республике. Количество зарегистрированных безработных в Чечне, по официальным данным, составляет около 300 тыс. человек – это почти 43% численности всего работоспособного населения¹. Коэффициент напряженности на рынке труда составляет 345 человек на одну вакансию. В то же время ситуация, хотя и медленно, но улучшается: за 10 месяцев 2011 г. (с января по октябрь) число зарегистрированных безработных снизилось на более чем 40 тыс. человек.

Это объясняется результатами выполнения антикризисной программы на рынке труда ЧР. Центры занятости в Чечне оказывают содействие безработным, решившим открыть собственное дело. На 1 декабря 2010 г. субсидии на открытие малого бизнеса получили около 16 тыс. чел. Безработные граждане предпочитают открывать свое предприятие в сельском хозяйстве (65%) либо в сфере услуг (20%)².

Нерешенной остается пока *проблема вынужденных переселенцев и возвращения русских в Чечню.*

В довоенный период в Чечено-Ингушетии (ЧИАССР) проживали 294 тыс. русских и более 60 тыс. чел. русскоязычных граждан разных национальностей (армяне, украинцы, белорусы и др.). К началу восстановительного периода в ЧР, как показала перепись 2002 г., оставалось всего 40,6 тыс. русских и 31,4 тыс. русскоязычных. Русское и русскоязычное население было вынуждено покинуть Чечню в период правления Д. Дудаева, когда в республике царили бандитский беспредел и беззаконие, у незащищенных людей отбирали жилье, грабили, убивали. Значительное число русских и русскоязычных граждан погибло в период военных действий 1994–1999 гг., особенно из-за бомбежек г. Грозного.

За небольшой временной отрезок так называемого «хасавюртовского мира», когда Чечня де-факто стала независимой от России Исламской Республикой Ичкерия (1996–1999 гг.), гибель и исход русскоязычного населения продолжился. В итоге число русских жителей в Чеченской Республике сократилось за 1989–2002 гг. на 230 тыс. человек³. Приведенные нами выше данные переписей 1989 и 2002 гг. подтверждают эту цифру.

¹ По данным Министерства труда и социального развития ЧР. – РИА-Новости-Юг, 9.12.2011.

² По материалам расширенного совещания, посвященного анализу ситуации на рынке труда ЧР с участием министра труда и социального развития республики М. Ахмадова и главы Роструда Ю. Герция. – Грозный, 9 дек. 2011 г. – <http://ug.ria.ru/society/20101209/82072142.html>.

³ Северный Кавказ: русский фактор (summary). Москва, 2010. 05.07.2010 / Центр консервативных исследований – http://konservatism.org/index2.php?option=com_content.

В 2000-е гг. отток русского населения продолжился. При этом важно подчеркнуть, что если в 1990-е гг. основной причиной выезда русских из Чечни были факты их физического притеснения, то сегодня на первый план среди причин миграции русских в другие регионы стали экономические предпосылки: низкий уровень жизни (как, впрочем, и в других республиках Северного Кавказа), безработица, клановая коррупция, все больше поражающая органы власти и экономические институты во всем Северокавказском регионе. Таким образом, в пользу титульного этноса меняются этнические пропорции, особенно в городах. Это, в свою очередь, приводит к значительным изменениям политического, экономического и культурного пространства, в котором русские, как нетитульное этническое меньшинство, ощущают дискомфорт.

Современные социологические опросы показывают, что русское население и по сей день склонно к отъезду из ЧР также из-за нарушения своих прав. Об этом в Чечне заявили 40% русских¹. Более конкретно, эти ограничения ощущаются в сфере получения высшего образования в Чечне (об этом заявили 40% опрошенных в г. Грозном); при трудоустройстве, что отметили 79% русских в Чечне².

Но немало жителей, что остались, связывают свое будущее именно с проживанием в Чечне. По данным информагентства «Чеченинфо», русские жители современной Чечни подразделяются на 3 категории: *местные* (те, кто родился в Чечне или еще в ЧИАССР); *возвращенцы*; *пришлые*. Первая категория – это жители республики, которые оставались здесь все годы войн, начиная с времен Д. Дудаева и вплоть до современного этапа развития республики (их нередко называют грозненскими или чеченскими «блокадниками»). Возвращенцы – это те, кто в разные годы новейшей истории покинули «горячую точку», но сейчас вернулись³. И, наконец, в третью категорию попадают приезжие молодые специалисты из числа жителей других регионов РФ, а также граждане из бывших республик СССР. По данным замглавы администрации ЧР О. Петухова, курирующего в республике работу с русскоязычными гражданами, русские расселены примерно равными группами по несколько тыс. чел. в Шелковском, Наурском районах ЧР и в городе Грозном⁴. Десятки православных семей живут также в Гудермесе.

Доля коренных жителей Чечни среди нынешних русских и русскоязычных граждан очень значительная. Это прежде всего занятые в бюджетных сферах экономики: учителя школ, преподаватели вузов, врачи. В Шелковском и Наурском районах ЧР достаточно много этнических русских среди сотрудников районной администрации, а также среди специалистов районных подразделений газоснабжения. В названных районах, как и по всей республике, существует

¹ Аналитический доклад «Северный Кавказ: русский фактор» /Центр консервативных исследований. 2010.

² Там же.

³ Эту категорию жителей Чечни в российской прессе и официальных заявлениях называют «вынужденные беженцы и переселенцы», а по терминологии ООН и Совета Европы – «временно перемещенные лица». – *Примеч. автора. И.К.*

⁴ Русские в Чечне // ИА Чеченинфо. – <http://www.checheninfo.ru/novosti/analytic/statji/9652-russkie-v-chechnie.html>.

проблема трудоустройства. В этой связи русскоязычным жителям оказывают содействие в поиске работы местные организации казачества¹. Так, в частности, русских берут по контракту на службу в Наурском батальоне внутренних войск либо направляют на работу в МВД Чечни. Приезжих специалистов среди русского и русскоязычного населения ЧР пока очень мало, хотя правительство республики крайне в этом заинтересовано.

Положение русскоязычного населения в Чечне нередко используется как фактор нагнетания этнических фобий в стране, и здесь существуют 2 точки зрения. 1) *первая – это взгляд на ситуацию глазами русских националистов*. Как правило, это «взгляд извне», т.е. оценки людьми, проживающими не в самой Чечне, а за ее пределами, в других регионах РФ, причем они не всегда адекватно представляют себе ситуацию. 2) *Вторая позиция – это оценка самих чеченцев, как правило, вообще отрицающих любые гонения против русских*.

Одна точка зрения сводится к тому, что сокращение русского населения в Чечне примерно на 230 тыс. жителей за первое десятилетие независимого существования республики связано исключительно с политикой чеченского руководства тех лет, которую оценивают как физическое притеснение (насилие, убийства, грабежи, отъем имущества) и даже геноцид². Такая оценка нередко служит основой для нагнетания античеченской истерии, оправдания военных преступлений против мирного населения Чечни, фактов беззакония и произвола со стороны военнослужащих и контрактников федеральных войск и подразделений МВД РФ, совершенных на территории республики.

Подобный взгляд на ситуацию довольно односторонен и идеологически опасен, поскольку раскалывает российское общество, ведет к противопоставлению русских чеченцам.

Следует, во-первых, отличать ситуацию 1990-х гг. и начала 2000-х гг. от современной ситуации постконфликтной реконструкции республики. И, во-вторых, нельзя рассматривать межэтнические отношения вне исторического и политического контекста, а также пытаться оценивать «антирусскую политику сепаратистских режимов Дудаева и Масхадова» в отрыве от общефедеральной политики тех лет. Остановимся на этом более подробно.

В 1990-е гг., особенно в первой половине последнего десятилетия XX в., в Чечне воцарились политическая анархия и правовой вакуум. Они, в свою очередь, привели к экономическому кризису, усугубленному распадом СССР, дали «зеленый свет» криминальному разгулу в республике и в итоге – запустили мощные миграционные процессы. Но следует иметь в виду, что под этим пресингом оказалось абсолютно все население республики того времени, а не только русские и русскоязычные. Из дудаевской Чечни, ставшей криминальным

¹ Территории Шелковского и Наурского районов заселены казаками с XVIII века, до этого они принадлежали ногайцам, кумыкам и кабардинцам. По исследованиям историков, кумыкские и кабардинские князья в течение почти двух веков сдавали обширные участки земли в аренду, за плату местным чеченцам, которые их использовали под земледелие и отгонное животноводство. Но уже третье столетие здесь живут казаки, сменилось несколько поколений.

² Кавказ 2011. Русский взгляд. – М., 2011. С. 37.

анклавом, стремились уехать многие, в т.ч. и образованные чеченцы, а также все те, кто остался без работы на закрывшихся промышленных предприятиях. Естественно, русскоязычных в этом потоке мигрантов было намного больше. Почему? – Тому есть несколько причин.

Чеченцам можно было уехать из городов в сельские районы, где было относительно безопаснее в среде своих родственников и где люди, несмотря на все экономические трудности, могли прокормиться за счет собственного хозяйства. У русских, как правило, такого «запасного аэродрома» в чеченском селе не было.

Порог безопасности проживания в дудаевской Чечне для местных русских был существенно ниже, чем для местных чеченцев. Корреспондент газеты «Грозненский рабочий» З. Зубайраева так описывает сложившуюся на тот момент ситуацию: «В 1992-м году военные части российской армии, уходя из тогдашней Чечено-Ингушетии, оставили в армейских складах горы оружия. Этот бесхозный арсенал в мгновение ока разграбили и распродали. Взрослое мужское население в Чечне и в Ингушетии не имело недостатка в пистолетах, автоматах, гранатометах. Республику «накрыла» преступность. Чтобы ответить на криминальный беспредел в отсутствие государственных правовых механизмов, как следовало ожидать, законопослушная часть населения вынуждена была приобретать оружие для самообороны. Так что с ходу вломиться в чеченский дом у бандитов не всегда получалось. Тем более, что чеченские семьи – это нередко три поколения, где родители, дети и внуки живут вместе, к тому же за забором – дом дяди, двоюродного брата и т.д. Словом, бывало кому дать отпор. Хотя справедливости ради надо отметить, далеко не в каждом чеченском доме имелись «стволы». Однако русскоязычную семью представить со «Стечкиным» под подушкой и «Макаровым» у изголовья, согласитесь, вовсе сложно. Словом, легкость устранения хозяев жилья и перспектива одномоментного «абордажа» недвижимости – криминальная формула решения квартирного вопроса, чье широкое распространение стоило тысяч жизней представителей разных национальностей в ЧР в довоенный период.

Напрашивается вывод о том, что вал преступлений против русскоязычных жителей поднялся в 1991–1994 и 1996–1999 гг., то есть во времена смуты и разгула бандитизма, которые предшествовали военным кампаниям.

На периоды войн – «зачисток», задержаний на блокпостах, бомбежек и обстрелов, пришлось «скачки» статистики смертности чеченского населения. Хотя, как известно, и русскоязычные тысячами гибли под бомбами российской авиации, и чеченцы не меньше от пуль чеченских бандитов»¹.

Таким образом, исход русских из Чечни – это результат совокупного действия целого ряда негативных факторов в развитии региона и всей страны в первое постсоветское десятилетие (1992–2002 гг.). Обвинять же огульно всех чеченцев в ненависти к русским, а тем более заявлять о «геноциде русскоязычного населения в Чечне», как это делают некоторые СМИ, совершенно неправомерно. Чеченский историк и политолог Э. Хасмагомадов так оценивает данную проблему: «Геноцида русскоязычного населения Чечни, как такового, не было.

¹ Грозненский рабочий, 17.11.2011.

По той причине, что геноцид является результатом политики государства, властей, то есть инициируется «сверху», чего в данном случае не произошло. Да, Дудаев и Масхадов не приняли необходимых мер, чтобы защитить население от разгула криминала, но они его не поощряли и тем более не инициировали. Этого греха на них не было. В большей мере вина за то, что привело к массовому исходу населения Чечни, лежит на российском руководстве того времени, которое фактически санкционировало режимы Дудаева и Масхадова, не говоря о двух кровопролитных войнах. Тем более, что именно каждая военная кампания становилась мощным импульсом для массовой миграции населения ЧР, в том числе русскоязычных жителей»¹.

Известно, что вплоть до конца 1990-х гг. в ЧР оставались десятки тысяч русскоязычных жителей. Даже в годы существования никем не признанной Ичкерии, с ее разгулом бандитизма, выходила русская газета «Соотечественник» (приложение к еженедельнику «Грозненский рабочий»), а ее главный редактор имел статус советника президента Ичкерии А. Масхадова по вопросам русскоязычного населения. В республике также существовали неправительственные организации, защищавшие интересы немусульманского населения: Конгресс русскоязычного населения (председатель – Н. Назаренко); общество «Казачий круг» (Л. Зубков); Объединение украинцев имени Т. Шевченко (возглавлял его М. Крамаренко); немецкая община «Возрождение» (В. Рон)². Эти факты отрицают многолетнее пропагандистское клише о коллективной ответственности чеченского населения за преступления против других народов, населяющих республику, за так называемые этнические чистки. На самом деле десятки тысяч русскоязычных жителей оставались как в дудаевской Чечне, так и в масхадовской Ичкерии, в «годы смуты и войн». Есть многочисленные факты, когда мирные чеченцы, жители Грозного, других городов и сел республики спасали своих русских соседей от голода и нападения бандитов, от верной гибели под бомбами. Методом выживания мирных жителей Чечни в ту трагическую эпоху стал коллективизм: держались группами соседей, «подъездами», «кварталами», вместе спасались и от бандитских налетов, и от бомбежек в подвалах домов.

Что касается ситуации русских после 2002 г., то скорее надо говорить о процессах возвращения местных жителей к местам довоенного проживания и о стремлении руководителей республики к восстановлению довоенной полиэтничной структуры населения Чечни. Возрождение полиэтничности – сложная проблема, сопряженная с решением комплекса социально-экономических задач, которые обеспечат привлекательность жизненных условий в республике. Поэтому в данной ситуации необходим глубоко осмысленный и ответственный подход, исключающий волонтаризм и политические спекуляции. Однако здесь существуют и объективные трудности.

¹ <http://www.checheninfo.ru/novosti/analytic/statji/9652.html>.

² Соотечественник № 1 / Приложение к газете «Грозненский рабочий», 6.08.1998.

Как известно, русское и русскоязычное население Грозного находилось в тесной связи с промышленным производством: нефтедобычей, нефтепереработкой, машино- и приборостроением. Именно индустриальный рабочий класс, состоявший исключительно из русских, определял экономические, политические и культурные процессы, протекавшие в республике. Исход русского населения не только разрушил сложившуюся за столетие картину межнациональных отношений в республике, но и привел к потере наиболее квалифицированных специалистов, к нарушению естественно сложившегося баланса трудовых занятий и т.д.

Русское население в Чечне и других республиках Северного Кавказа традиционно оказывало влияние на межэтнические отношения, было опорой политики Центра, стабилизировало политическую ситуацию в регионе.

В Чеченской Республике утверждена Концепция государственной национальной политики (2007 г.). На ее основе разработана республиканская целевая программа по возвращению русских, ранее проживавших на территории Чеченской Республики¹. Но эти действия властей пока еще не привели к существенному возвращению сюда русского и русскоязычного населения. Очевидно, силами только республиканского руководства эту задачу не решить и нужна господдержка со стороны федеральной власти, т. к. большинство проблем сегодня лежит в социально-экономической сфере. И на первый план, помимо проблемы жилья для русскоязычных, выдвигается вопрос трудоустройства. Известно, например, что большинство славянских жителей Грозного трудились до войны в нефтяной отрасли. В настоящее время компания «Роснефть», обладающая правами на добычу и переработку нефти на территории ЧР, активно эксплуатирует местные месторождения, но пока не вкладывает средства в восстановление таких отраслей, как нефтепереработка и нефтехимия. Между тем, именно в данных отраслях было занято до 80% русских, украинцев, белорусов, живших в Грозном. До сих пор эти отрасли находятся в упадке. Соответственно и специалисты этих отраслей в регион не возвращаются, даже если республиканской власти удастся решить жилищную проблему и обеспечить всех жильем во вновь отстраиваемом г. Грозном.

Другой пример из этого же ряда. Кумыки, ногойцы в Чечне занимались, в основном, тонкорунным овцеводством; казаки – садоводством, виноградарством, виноделием. Но за последние десятилетия все эти секторы агропромышленного комплекса или вовсе не восстанавливаются, или развиваются очень медленно и бессистемно. Поэтому и численность традиционно занятых в них народов растет слабо, редко кто возвращается в родные места, т.к. перспектива быть безработным мало кого привлекает.

Таким образом, темпы восстановления этнического и демографического баланса в регионе будут зависеть от комплексного развития Чеченской Республи-

¹ Республиканская целевая программа «Возвращение и обустройство русского и русскоязычного населения, ранее проживавшего в Чеченской Республике (2008–2010)».

ки, от того насколько удастся региональным властям вместе с федеральными привлечь в республику инвестиции, создать новые промышленные и инфраструктурные объекты, современный АПК, рабочие места для квалифицированных русскоязычных специалистов.

Зарубежная диаспора. «Евروحеченцы»

Важнейшим трендом в этническом и этнополитическом развитии Чечни стало формирование многочисленной чеченской диаспоры как результата массовых миграций из республики не только в другие регионы России, но и за рубеж. По статистике, их численность приблизилась к рекордной отметке и составила почти полмиллиона человек (данные за 2008 г.)¹. По данным посольств европейских государств в России, на начало 2009 г. в странах Европы проживало около 150 тысяч выходцев из Чечни². Из них во Франции и в Германии проживают по 10 тыс. чел. (в каждой стране), по 7 тыс. чел. – в Бельгии и в Польше, около 500 чел. в Чехии³. Самая крупная группа эмигрантов из Чечни обосновалась в Австрии, где по разным данным проживает от 17 до 40 тыс. чел. В Великобритании живут как политические беженцы ряд бывших высокопоставленных лиц самопровозглашенной Ичкерии, в частности А. Закаев. Немногочисленные семьи чеченцев получили политическое убежище в Скандинавских странах – в Дании, Норвегии, Швеции. Чеченская диаспора в Норвегии, например, насчитывает более 1 тыс. человек. Среди них – семья печально известной Э. Кунгаевой, погибшей от рук полковника Ю. Буданова, А. Масхадов – сын бывшего президента Ичкерии, М. Очерхаджиев (бывший лидер диаспоры), И. Гериханов (нынешний лидер чеченской диаспоры в этой стране)⁴.

По мнению Т. Мальсагова, «Сегодня бесспорно одно – «евروحеченцы» – это новое и малоизученное социальное явление»⁵. Среди чеченцев-эмигрантов много молодых людей, которые уехали за границу с родителями в поисках безопасности и стабильности либо самостоятельно. Многие частично адаптировались на новом месте, выучили европейские языки, а на чеченском языке, в лучшем случае, говорят дома, в семьях.

В специальном исследовании Д.И. Щербаковой, посвященном этническим стереотипам в русско-чеченских отношениях, подмечена одна существенная тенденция, а именно – определенный разрыв между российскими и зарубежными чеченцами в восприятии русских и государственной политики РФ. Речь идет о «поляризации общественного мнения чеченцев, проживающих в России и на Западе. Одна из основных причин (помимо психологических) – отсутствие ин-

¹ Грозненский рабочий, 30.10.2008.

² Радио Свобода, 27.07.2009.

³ По данным Jamestown Foundations. 2008.

⁴ Власенко Е., Кириленко А. Чеченская диаспора вернется в Россию? Радио Свобода, 27.07.2009.

⁵ Мальсагов Т. Чеченцы по-европейски // Caucasus Times, 19 марта 2009/ – <http://www.caucasustimes.com/artikle.asp?id=19774>.

формации с места, особенности медийного окружения, формирующего определенные установки»¹.

В 2006 г. редакция чеченского журнала «Дош» проводила опрос чеченской диаспоры в Москве, в Чеченской Республике и интернет посетителей (основная часть – жители зарубежья). Было представлено 15 известных чеченцев, предлагалось выбрать самого популярного. В отношении Р. Кадырова голоса распределились так: жители Грозного – 60,2%, жители Москвы – 23,1%, «европейцы» – 1,4%².

В начале 2009 г. в Польше было проведено исследование мнения чеченских беженцев. Согласно результатам опроса 66% опрошенных заявили, что, по их мнению, борьба за независимость Чечни должна быть продолжена, 54% утверждали, что положительно относятся к идее создания единой исламской кавказской республики³.

Данные цифры свидетельствуют о воздействии информационной политики на общественное сознание внутри Чеченской Республики и на формирование изолированного информационного пространства у диаспоры, находящейся фактически в информационной изоляции от своей родины.

По мнению некоторых западных аналитиков, многие члены европейских чеченских общин симпатизируют идее Имарата Кавказа, большинство настроены резко антироссийски и имеют националистические и ксенофобские настроения. Национализм данной социальной группы отличается не только этническим, но и религиозным радикализмом, который направлен как против русских, так и против европейского окружения. В молодежной среде у еврочеченцев присутствуют те же элементы маскулинной культуры и формы инициации, что и в России⁴.

В то же время образованные чеченцы среднего возраста неплохо адаптировались в Европе и живут, соблюдая законы тех стран, которые их приняли. Среди этой социальной группы, проживающей за рубежом, многие позитивно оценивают события, происходящие сегодня в Чечне и надеются, что когда «чеченцы перестанут убивать чеченцев», они смогут вернуться на родину. Немало таких представителей зарубежной диаспоры, которые в последние годы неоднократно приезжали в ЧР из Европы и поддерживают постоянный контакт с соотечественниками через Правозащитный центр ЧР (председатель – М. Энжиев). В настоящее время зарубежные чеченцы свободно ездят в отпуск домой, в Чечню, к оставшимся там родственникам, и возвращаются обратно. Они без проблем передвигаются как по территории стран, их принявших в качестве беженцев, так и по территории Чечни, никаких запретов здесь нет.

В последние годы руководство Чечни неоднократно призывало чеченцев, проживающих за рубежом, вернуться на родину. Но вопрос возвращения – не-

¹ Щербакowa Д.И. Этнические стереотипы в русско-чеченских отношениях. Отв. ред. В.В. Черноус. Ростов-на-Дону, изд-во СКНЦ ВШ ЮФО, 2009. С. 142. <http://www.kavkasoved.info/images/myffs/files/uro-59.pdf>.

² (Приняли участие в опросе 8926 человек) <http://www.doshdu.ru/paragraph.html?sel=1172825553>.

³ Columbia University Graduate School of Journalism: цит. по: Мальсагов Т. Чеченцы по-европейски // Caucasus Times, 19 Марта 2009 <http://www.caucasus-times.com/article.asp?id=19774>.

⁴ Беженцы из Чечни ограбили 100 европейцев // Комсомольская правда. 22.08.2006; Чеченцы уже громят Европу // Комсомольская правда, 31.08.2009 и другие публикации на эту тему.

простой, и спонтанно он не решается, несмотря на желание многих чеченцев жить у себя дома, в Чечне. Может быть, со временем и начнется движение в обратном направлении (реэмиграция), но только если люди получают твердые гарантии соблюдения прав человека на своей исторической родине, если будет возможность работать, иметь социальное обеспечение, как в Европе, и т.п.¹

В странах проживания чеченцы в быту практикуют двуязычие: в большинстве семей между собой общаются на чеченском (реже – русском), а на язык страны пребывания переходят по необходимости. Молодежь быстро овладевает иностранным языком и забывает чеченский, даже в семейном общении, смешивая материнский и вновь обретенный язык. Вдали от родины и родной среды вероятность полной постепенной утраты знания чеченского языка возрастает. Именно поэтому в некоторых странах диаспоры выступают с инициативой создать национальные культурные центры. В Германии это удалось сделать: в 2008 г. там открылся Чеченский культурный центр. Примерная численность чеченских беженцев, проживающих в Берлине, составляла на тот момент около 1200 человек². В рамках Центра проводятся выставки, посвященные истории Чечни, ее прошлому и настоящему. Запланировано открытие курсов для детей и подростков, желающих изучать чеченский язык, национальную историю и литературу.

Этноязыковая ситуация и этнический компонент в образовании

В современный Чечне де-факто сложилась ситуация чеченско-русского двуязычия. В соответствии с Конституцией ЧР (2003 г.), в качестве государственных языков в республике функционируют чеченский язык (язык титульного этноса) и русский язык (язык Российской Федерации).

Как и во многих других республиках – субъектах РФ, русский язык в Чечне используется во всех сферах общественной жизни, за исключением сферы устного общения в семьях и в моноэтнической среде (как правило, это горные сельские населенные пункты). Практически единственной сферой использования чеченского языка вне сферы устного общения является образование. В общеобразовательной школе он используется в качестве предмета изучения. В профессиональных средних и высших учебных заведениях при подготовке специалистов соответствующего профиля чеченский язык прежде всего язык изучения, и – частично – язык обучения. При этом основным языком обучения во всех учреждениях общего и профессионального образования Чеченской Республики является русский язык. В принципе, можно констатировать, что это фактически единственный язык обучения, так как чеченский язык в этом качестве функционирует только в преподавании ряда дисциплин на двух отделениях филологических факультетов Чеченского государственного университета (ЧГУ) и Чеченского государственного педагогического института (ЧГПИ) и на соответствующем отделении педколледжа.

¹ Из интервью с представителями чеченской диаспоры в Норвегии для «Радио Свобода». – Е. Власенко, А. Кириленко. Чеченская диаспора вернется в Россию? – 27.07.2009.

² Грозненский рабочий, 30.10.2008.

Такая языковая ситуация, характеризующаяся преимущественным использованием русского языка во многих сферах, особенно в сферах образования и науки, сложилась не сейчас и даже не в последние два десятилетия. Так было все годы после восстановления Чечено-Ингушской АССР (с 1957 г.).

Отсюда – высокий уровень двуязычия в Чеченской Республике (как и в современной Республике Ингушетия). По данным проводившихся переписей населения и социально-лингвистических исследований, в Чечне к началу 1990-х гг. 80% населения свободно владели русским языком¹. Вместе с тем до максимального предела были сужены функции самого чеченского языка. В настоящее время тенденция развития национального языка в период существования автономной республики оценивается по-разному.

Многие общественные и государственные деятели ЧР, эксперты-лингвисты считают, что широкое распространение русского языка в автономной республике имело больше положительных последствий, а чеченско-русское двуязычие стало мощным фактором, который позволил за короткий период времени поднять образовательный уровень населения, реализовать возможности представителей чеченского этноса в науке, искусстве, подготовить национальные кадры инженерно-технических и медицинских работников.

Есть, однако, и немало национально ориентированных специалистов, которые видят в таком положении вещей только негатив. Они выступают за существенное расширение использования чеченского языка как государственного языка ЧР, за обязательное изучение его в школе, за использование в сфере делопроизводства и т.п. Современная языковая ситуация воспринимается представителями разных слоев чеченского общества неоднозначно. Это находит отражение в дискуссиях на страницах печати, на научных форумах, где сталкиваются различные, иногда весьма противоречивые взгляды относительно статуса и исторической перспективы чеченского языка.

Статистическая картина не дает оснований для беспокойства: по переписи 2002 г. чеченским языком владели 97,8% чеченцев, или практически все население республики, одновременно русским языком владели 82,9%. По сравнению с 1989 г. численность чеченцев, знающих русский язык, выросла на 9,5%. В то же время незначительно уменьшилось количество чеченцев, владеющих чеченским языком – на 2%². Однако за внешне благополучными цифрами кроется непроясненная картина.

По оценкам специалистов-языковедов, среди населения ЧР наблюдается значительное ослабление культуры речи, знания как чеченского, так и русского языков. В повседневной жизни широкое распространение получает полуграмотная, смешанная чечено-русская речь. Она широко стала проникать и в семейно-бытовую сферу, поэтому чеченская интеллигенция бьет тревогу и призывает руководство республики к повышению уровня владения населением и

¹ Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Язык и школа». Грозный, 25–26 сентября 2009 г.

² Всероссийская перепись населения, 2002. Госкомстат РФ (www.gks.ru).

чеченского, и русского языков. Некоторые творческие деятели полагают, что проводимая языковая политика ограничивает возможности функционирования и развития чеченского языка. Выход из этого они видят в переводе обучения в начальных классах общеобразовательных школ на чеченский язык, с преподаванием русского языка, как предмета. Между тем результаты социологического опроса, проведенного в 2003 г., показали, что число чеченцев, одобряющих введение обучения в начальных классах на чеченском языке, сократилось по сравнению с 1991 г. в 2,5 раза¹. Тем самым можно говорить о тенденции снижения интереса к родному языку и расширению его образовательных и социальных функций. Любопытно, что позиция русских за тот же период не изменилась: опрошенные респонденты, как и в 1991 г., высказывались за обучение в начальных классах на русском языке с преподаванием чеченского языка как предмета.

Социологические исследования в ЧР также показали, что предпочтение изучению чеченского или русского языка зависит от многих показателей: возраста граждан, их образовательного уровня, специальности (профессии) и др. Так, среди молодых людей в возрасте 18–24 года оказалось меньше всего тех, кто желает, чтобы в начальных классах обучение велось на чеченском языке, а больше всего сторонников обучения в школе на родном языке среди людей в возрасте от 60 и старше лет (почти 38%). Высок этот процент и среди лиц с начальным образованием². Выбор языка обучения в определенной степени коррелируется с отношением респондентов к статусу ЧР, традициям и обычаям. Например, среди поддерживающих введение чеченского языка в начальной школе 61% опрошенных считают, что человек должен жить по своим традициям, а 37% – по гражданским нормам. Языковые предпочтения зависят и от того, насколько те или иные граждане Чечни намерены проживать и работать в своей республике или же хотели бы уехать из нее, в т.ч. для получения высшего образования, реализации каких-то жизненных установок. Так, среди отдающих предпочтение чеченскому языку не собираются уезжать из республики 71%, а среди выбравших русский для изучения в школе – 65,2%. Таким образом, социологи делают вывод, что те, кто выступают за перевод обучения в начальных классах на чеченский язык, чаще проявляют исторические опасения за судьбу языка и этнокультурную самоидентификацию, а предпочитающие образование на русском языке – прагматизм и социальную самоидентификацию. При этом все исследователи подчеркивают, что противоречия различных языковых ориентаций не вызывают явно выраженных осложнений в общественной жизни Чечни.

Дискуссия по языковым вопросам в Чечне увенчалась принятием «Закона о языках в ЧР» (2007 г.). В его подготовке использовался опыт разработки аналогичных законов на федеральном и региональном уровнях. Закон принят в соответствии с нормами Конституции РФ и Конституции ЧР, Закона РФ «О языках народов Российской Федерации». Он состоит из 5 глав и 23 статей, охватываю-

¹ Социологическое исследование «Интересы, нормы, ценности». Объем выборки – 1060 чел. Грозный, 2003 г.

² Там же.

щих сферы языкового общения, подлежащие правовому регулированию. В п. 1 ст. 2 указывается, что государственными языками ЧР являются русский и чеченский языки. В п. 2 этой же статьи отмечается, что алфавит чеченского языка строится на графической основе кириллицы¹. В Конституции ЧР определено, что делопроизводство должно вестись на официальном языке, то есть на русском. Это положение вызывало недоумение и недовольство у ряда представителей гуманитарной интеллигенции, поскольку в законе о языках (ст. 12) говорится, что на территории ЧР официальное делопроизводство в государственных органах, учреждениях и организациях ведется на государственных языках ЧР, и тексты документов (бланков, штампов, вывесок и т.п.) требуется оформлять на русском и чеченском языках. Официальная переписка между государственными органами ЧР, учреждениями и организациями осуществляется также согласно п. 2 ст. 13 на государственных языках ЧР, а вне территории ЧР – на государственном языке РФ.

В законе говорится и о языке воспитания и обучения. В п. 2 ст. 7 установлено, что граждане РФ, проживающие на территории ЧР, имеют право на получение основного общего образования на родном языке и на выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. После появления «Закона о языках...» в Чечне был издан дополненный и переработанный букварь для школы на чеченском языке («Абат»), а также учебник арифметики для 1-го класса.

Однако в целом переводить начальную школу на чеченский язык обучения в республике не торопились. По данным за учебный год 2005/2006, предшествующий введению Закона о языках, в системе образования ЧР чеченский язык (родной) не был преобладающим в качестве языка обучения. Так, в республике насчитывалось всего 19 образовательных учреждений, где обучение велось на чеченском языке, тогда как в 482 учреждениях образования преподавание велось на русском языке, а чеченский язык учащиеся изучали как предмет². Еще более разительный разрыв по количеству учащихся, обучавшихся на родном (чеченском) и на русском языке: на чеченском – 2261 чел. (только в 1–4 классах школы), на русском – свыше 207 тыс. чел.³

В настоящее время ситуация с обучением на родном языке в Чечне меняется. Это связано с требованиями нового государственного образовательного стандарта второго поколения, внедряемого в Российской Федерации. В нем заложена так называемая *полилингвальная модель поликультурного образования*

¹ В 90-е гг. XX в. в республике бурно дискутировался вопрос об изменении графики чеченского алфавита, а в 1992г. ичкерийским правительством было принято постановление о переводе его на латиницу. В настоящее время специалисты придерживаются разных точек зрения, но большинство выступает за сохранение кириллицы или ее усовершенствование с учетом особенностей чеченской фонетики.

² Тишков В.А., Степанов В.В., Функ Д.А., Артеменко О.И. Статус и поддержка языкового разнообразия в Российской Федерации / Экспертный доклад. – Институт этнологии и антропологии РАН и Федеральный институт развития образования Минобрнауки РФ. М., 2009.

³ Там же, 2009 (Данные за 2005/2006 учебный год).

школьников как основа формирования их российской гражданской идентичности. Эксперимент по введению такой модели обучения в начальной школе начался в Чеченской Республике в 2010/2011 учебном году. Предварительно учителя начальных классов прошли курсы повышения квалификации. Основная идея новой модели начального образования состоит в стремлении сохранить и развить национальный язык в поликультурной среде региона и всей страны. Полилингвальное обучение способствует более быстрому освоению детьми русского языка, а следовательно, улучшается восприятие и понимание материала учащимися. Эксперимент стартовал в 50 школах республики: в нем участвуют по 10 школ Курчалоевского, Наурского, Гудермесского и Урус-Мартановского районов и города Грозного. Учащиеся 1–4 классов изучают предметы по новым учебникам, составленным сразу на чеченском и русском языках¹.

В целом в Чеченской Республике делается упор не только на усовершенствование образования на родном языке, но и на сохранение и развитие чеченского языка, на расширение его функций как одного из государственных языков ЧР. Указом президента ЧР в республике был введен День чеченского языка, отмечаемый ежегодно 23 апреля. Его празднуют в образовательных и госучреждениях, в научных кругах, в селах и городах.

Национальная политика в Чеченской Республике и этническое представительство в органах власти

Реализацией национальной политики в Чечне занимается специальное министерство. Оно было создано в марте 2008 г., после утверждения правительством республики Положения о деятельности министерства Чеченской Республики по национальной политике, печати и информации. В ведение министерства входит исполнение государственной функции национального развития, межнационального и межконфессионального сотрудничества.

В апреле 2007 г. Р. Кадыров утвердил Концепцию национальной политики ЧР. С учетом историко-культурных особенностей чеченского этноса, специфики этнополитической ситуации, необходимости сохранения ее стабильности и улучшения были разработаны следующие принципы национальной политики: приверженность целостности РФ, сохранение территории и целостности ЧР, содействие совершенствованию федеративных отношений на основе гармоничного сочетания интересов Чеченской Республики и общих интересов Российской Федерации. К другим важным принципам относятся также: обеспечение внутринационального и межнационального мира, содействие возрождению полнокровной полиэтничности ЧР, сохранение и развитие языков и культур чеченцев, всех этнических групп, объективное освещение их истории и т.д.²

Механизмы реализации Концепции предполагают разработку республиканской Программы национального развития и межнационального сотрудничества, состоящей из 35 подпрограмм.

¹ Хьехархо, 16.09.2010.

² Концепция государственной национальной политики Чеченской Республики. Грозный, 2007. С. 27–28.

В республике за последние годы созданы более 10 национально-культурных обществ. Среди них:

- Кумыкский культурный центр «Юлдус» в селе Виноградное;
- Ногайский культурный центр в селе Сары-Су;
- Татарский культурный центр в станице Гребенская;
- Национально-культурный центр русских в станице Шелковская;
- Региональная национально-культурная автономия ногайцев ЧР – «Ногай Эл» в селе Сары-Су;
- Национально-культурная автономия казаков ЧР в станице Шелковская;
- «Наурское отдельное казачье общество Терского войскового казачьего войска»;
- Кумыкский национально-культурный центр в Гудермесском районе;
- «Общество дружбы Чечня – Дагестан и Дагестан – Чечня».

Современное соотношение чеченцев и представителей других этнических групп в республиканских органах власти отражает моноэтническую структуру населения ЧР. Так, по имеющимся данным, в 2011 г. в Парламенте ЧР из 41 депутата было только 2 русских. В Общественной палате республики среди большинства чеченцев – 1 русский и 1 ногаец. В администрации главы и правительства ЧР – 1 русский (заместитель руководителя). Этнические русские возглавляют также подразделения федеральных силовых структур и прокуратуру республики.

Этноконфессиональная ситуация

В Чечне две основные конфессии – ислам суннитского толка и православие. Более чем 90% населения республики составляют мусульмане. По мнению основателя современной исламоведческой школы Чечни В. Акаева, традиционный ислам в республике стал фактором, цементирующим чеченское общество после многолетнего противостояния, а широкомасштабное строительство и реконструкция мечетей, другой исламской инфраструктуры, доступ к совершению хаджа и связь мусульман Чечни с единоверцами из стран арабского Востока и т.д. стали атрибутами новых реалий¹. В столице республики – городе Грозном открыта самая большая мечеть в Европе имени А.-Х. Кадырова, вмещающая одновременно до 10 тысяч прихожан.

Известно, что в середине 90-х годов 20 века в республике получили развитие нетрадиционные для региона религиозные тенденции (в частности, салафизм). В то же самое время традиционный ислам был оттеснен на периферию культурной реальности. В последние годы в Чечне вновь происходит реставрация традиционного ислама, представленного в форме суфизма, и делается все возможное для блокирования религиозного радикализма. В составе администрации главы и правительства Чеченской Республики действует департамент по связям с религиозными и общественными организациями. Высшая централизованная религиозная организация мусульманского сообщества Чечни – Духовное управление мусульман ЧР (ДУМ ЧР). Работа мусульманских общин на местах обес-

¹ Интервью с В. Акаевым на сайте «Ислам в России». – <http://islamrf.com/news/rusopinions/russia/5006>.

печивается через представителей муфтия – главы ДУМ ЧР и через институт богословских судей (кадиев). Духовное управление мусульман Чечни распространяет свои печатные издания, по республиканским теле- и радиоканалам регулярно транслируются передачи религиозной тематики, с участием авторитетных богословов и т.д. В Чечне действует Российский исламский университет, финансируемый из республиканского бюджета, несколько десятков медресе и воскресных школ.¹ Открыты также три школы хафизов (в Центорое, Гудермесе, Грозном), где детей обучают наизусть читать Коран.

Постоянно возрастает роль ДУМ Чечни в повседневной жизни населения. В марте 2012 г. при Управлении была создана комиссия по урегулированию семейных и бытовых конфликтов, одной из главных целей которой стало предотвращение с помощью примирительной работы бракоразводных процессов, не приветствующихся в исламе.

В 2011 г. решением Священного Синода была восстановлена епархия с центром во Владикавказе, с включением в ее состав приходов и монастырей четырех республик Северного Кавказа, в том числе и Чечни. Разрушенные в ходе первой чеченской кампании храмы за последние несколько лет были восстановлены на средства Регионального общественного фонда имени первого Президента Чеченской Республики Ахмат-Хаджи Кадырова. В настоящее время в Чечне действуют несколько православных храмов: храм Михаила Архангела в г. Грозном, основанный в 1892 г. терскими казаками; храм Рождества Христова в станице Наурской; храм Святой Великомученицы Варвары и молитвенный дом в станице Шелковской; храм Всех Скорбящих Радость в станице Ищерская; храм во имя святого благоверного князя Дмитрия Донского в пригороде Грозного Ханкале; часовня святого великомученика Георгия в станице Калиновской; храм святого благоверного князя Александра Невского в Курчалое, православная часовня в станице Червленая. В Грозном также функционирует часовня и молитвенная комната. Помимо этого на территории воинских подразделений внутренних войск МВД РФ, базирующихся в Чеченской Республике, действуют один православный храм и несколько часовен. Благоустраиваются православные кладбища.

Руководство Чечни оказывает также финансовую и иную помощь православным республикам, среди них – регулярно приезжающим на пасхальные праздники бывшим жителям республики. Организуются паломнические поездки молодежи из Чеченской Республики по святым местам Северного Кавказа и по Золотому кольцу России. В целом чеченские власти работают над укреплением взаимоотношений между двумя основными конфессиями. Стало традицией проведение встреч представителей исламского и православного духовенства.

Особое внимание в Чечне уделяется духовному развитию общества, его физическому и психическому здоровью, ведется борьба против наркомании, алко-

¹ Федеральными властями поставлена задача полноценной интеграции исламских образовательных учреждений в образовательную систему РФ. С этой целью впервые в истории был принят Госстандарт высшего образования по специальности «исламская теология» – *примеч. И.К.*

голизма, за укрепление семейных отношений и т.д. Важная роль при этом отводится исламским ценностям. Уже несколько лет в республике во всех учебных заведениях, министерствах и ведомствах установлен своеобразный дресс-код для женщин: они обязательно должны прикрывать волосы платком или косынкой, а их одежда должна быть скромной. В пятничные дни большинство мужчин надевают традиционный костюм, связанный с принадлежностью к самому многочисленному в ЧР братству Киши-Хаджи. Эти национальные и религиозные традиции поддерживаются значительной частью старшего поколения.

Оппоненты нынешнего руководства Чечни обращают внимание на то, что активный процесс исламизации республики, наблюдаемый в последние годы, противоречит статье 11. Конституции ЧР, согласно которой «Чеченская Республика – светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Особое недовольство правозащитников, в т.ч. международной организации «Human Rights Watch» связано с «насаждением исламского дресс-кода в Чечне». В докладе этой организации утверждается, что власти республики принудительно внедряют исламские нормы одежды для женщин и потворствуют нападениям на тех, «кто не соблюдает законы скромности»¹. Со своей стороны, правозащитный центр Мемориал отмечает, что региональные органы исполнительной власти имеют право в рамках закона поддерживать и пропагандировать национальные традиции и самобытность, насаждение элементов национальной одежды выходит за эти рамки².

По мнению представителей республиканского руководства, вопрос о «защите прав женщин» явно преувеличен, т.к. в предложенных правилах для госслужащих нет никаких поправок, которые бы нарушали существующие законодательные нормы России³. Тем не менее, недавние нововведения, которые власти связывают с укреплением нравственных ценностей общества, одобряются в Чечне далеко не всеми, и порой вызывают недовольство среди молодежи. Молодые чеченцы считают, что в современной образовательной системе республики существуют куда более серьезные проблемы, требующие вмешательства властей, чем внешние атрибуты, предписываемые исламом.

* * *

Проблемы перед народом и руководством Чеченской Республики стоят еще очень серьезные, республика находится в самом начале восстановления нормальной жизни, особенно прежнего экономического потенциала. Но уже сейчас можно сказать, что вектор настроений населения изменился в лучшую сторону, во что еще несколько лет тому назад верилось с трудом.

¹ <http://www.gazeta.ru/news/lenta/2011/03/11/in>.

² <http://www.hro.org/print/1285?page=182>.

³ <http://www.rosbalt.ru/federal/2011/03/11/827537.html>.

Раздел 3

ОТНОШЕНИЯ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ

Глава 15

Республика Адыгея

Проблемы взаимоотношения федерального Центра и Республики Адыгея с момента ее образования отражают как общие для многих республик, так и специфические особенности. Общие закономерности взаимодействия северокавказских республик с Москвой заключаются в том, что процесс перехода к рыночной экономике, начало построения демократических институтов, а затем «вертикали власти» сопровождались повсеместной активизацией национальных общественно-политических движений, перегруппировкой региональных кланов и элит, появлением рисков распространения радикальных исламских течений.

Особенности взаимодействия с федеральным уровнем власти

Во взаимодействии с Центром Республика Адыгея демонстрирует и свою специфику, особым образом выстроенную «систему сдержек и противовесов», обеспечивающих ей на протяжении всего постсоветского периода относительную социально-политическую стабильность. Эта система отношений с федеральными властями учитывает этнополитическую ситуацию в республике, которая имеет ряд особенностей.

1. Очевидный демографический дисбаланс, сложившийся не в пользу титульного населения¹.

2. Наличие горско-казачьего пограничья в виде чересполосного расположения адыгских аулов и казачьих станиц.

3. Крайний индивидуализм адыгской культуры, выражающийся в особой конфигурации и взаимодействии этнических управленческих и бизнес-элит.

4. Наличие многочисленной диаспоры в странах Ближнего Востока, Европы и Америки, насчитывающей, по разным источникам, от 3 до 6 млн. человек. А кроме этого, сформированность черкесских элитных групп как части правящего класса в Турции, Сирии, Иордании.

5. Отметим также фактор абхазо-адыгского этногенетического единства и вовлеченность Адыгеи в региональные конфликты на Кавказе. Это выразилось в официальной поддержке Абхазии со стороны первого президента Адыгеи в период грузино-абхазского конфликта в 1992–1993гг. и в постоянном присутствии абхазской проблематики в региональном политическом и культурном дискурсе.

¹ Подробнее об этнической структуре населения см. Главу 8. (Примеч. ред.).

6. Специфические проявления в Адыгее имеют и процессы реисламизации, характерные для всего Северного Кавказа. Возрождение ислама в республике началось в 1990-е гг. при активном участии представителей адыгской диаспоры Сирии и Турции, а в настоящее время «новые мусульмане» формируют свое религиозное мировоззрение и обрядовую практику как традицию умеренного салафизма.

В сложных процессах взаимодействия Адыгеи с Центром нельзя не учитывать и личностный фактор. Каждый из трех президентов Республики Адыгеи – Аслан Джаримов (1992–2002), Хазрет Совмен (2002–2006), Аслан Тхакушинов (2007 по настоящее время) – выстраивал свою модель отношений с федеральными властями. При Аслане Джаримове, последовательно выступавшем как противник унификации субъектов РФ, был воплощен в жизнь принцип этнического паритета, или равного представительства адыгского и русского населения в законодательных, исполнительных и прочих административных органах власти. Принцип паритета, критически оцениваемый многими современными экспертами по Северному Кавказу, как «триумф адыгской этнократии и адыгского партикуляризма», а также большое количество законодательных норм, не соответствующих федеральному законодательству¹, рассматривались региональным руководством в качестве единственно возможного механизма учета территориальных, национальных и социально-экономических особенностей Республики Адыгея в сложный переходный период.

В период президентства Хазрета Совмена, поддержавшего политику выстраивания Центром вертикали власти, главным вызовом для республики стало сохранение ее статуса самостоятельного субъекта Федерации и единственного в мире национально-государственного образования адыгов перед угрозой возможного присоединения Адыгеи к Краснодарскому краю. Производными этой главной угрозы явились многочисленные конфликтные ситуации с чиновниками федерального уровня, прежде всего с полпредом в ЮФО Д. Козаком, неоднократные уходы Х. Совмена в отставку, роспуск им республиканского парламента.

В отличие от своих предшественников действующий президент РА Аслан Тхакушинов демонстрирует последовательную лояльность, делая акцент на осуществлении экономических проектов, обеспечении благоприятного инвестиционного климата, на демонстративной поддержке кремлевских планов, вызывающих у адыгских общественных организаций неоднозначную реакцию.

Отношения Адыгеи с Краснодарским краем в советский период на внешнем плане складывались ровно и подчеркнуто дружественно, однако постепенно сформировался комплекс основных проблем и взаимных претензий, предопределивших выход Адыгеи из состава края в 1990 г. К их числу относятся: финансирование области по остаточному принципу, недостаточная свобода местных властей в возможности инициировать и осуществлять экономические реформы. Отсутствие в Майкопе вплоть до конца 1970-х гг. национальных школ и детских садов, ограниченные возможности образовательных и культурных проектов,

¹ Большинство из них к настоящему времени уже отменены (примеч. автора – Н.Н.).

поддерживающих адыгейский язык, культуру и традиции, невозможность осуществления погребального обряда из-за отсутствия в городе Майкопе мусульманского кладбища – таковы были основные претензии к краевым властям со стороны местной интеллигенции. Отдельной темой была проблема причерноморских шапсугов, несмотря на свою удаленность от западноадыгского массива традиционно поддерживаемых властями Адыгеи. Шапсуги требовали восстановления Шапсугского района, который существовал в 1924–1945 гг., позже был переименован в Лазаревский район и в настоящее время существует как один из районов Краснодарского края. Наконец, в среде русского населения Майкопского и Гиагинского районов существовало скрытое недовольство своим административным статусом и желание вернуться в Краснодарский край.

Период «парада суверенитетов» в 1990-е гг. затронул и Адыгею, новый общественно-политический фон стимулировал поиски новых форм национально-государственного устройства через развитие собственной государственности. 5 октября 1990 г. внеочередная сессия Адыгейского областного Совета народных депутатов XXI созыва провозгласила образование Адыгейской АССР и выход из Краснодарского края. Это решение, однако, не встретило поддержки некоторых политических сил: депутатская группа Майкопского городского совета «Действие» первой выразила протест против выхода Адыгеи из Краснодарского края, а III сессия Майкопского районного совета народных депутатов XXI созыва 2 октября 1990 г. приняла решение вернуться к административно-территориальному подчинению района Краснодарскому краю, существовавшему до 1962 г. Голосование на сессии отразило настроения депутатов: за создание республики проголосовало 63 человека, против – 43, воздержалось – 3. За положение о повышении статуса области до самостоятельного субъекта Федерации проголосовали 109 депутатов из 125.

28 июня 1991 г. V сессия областного совета народных депутатов приняла Декларацию о государственном суверенитете Республики Адыгея. Декларация стала первым официальным правовым документом, который определял источники, образывавшие республику, гарантировал равные политические, экономические, культурные и этнические права народам Адыгеи. Республика была провозглашена как образование, созданное «на основе осуществления адыгской нацией неотъемлемого права на самоопределение». В июле 1991 г. Верховный Совет РСФСР преобразовал автономную область в ССР Адыгея и признал ее выход из Краснодарского края. Был принят Закон РСФСР «О преобразовании Адыгейской автономной области в Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР», согласно которому преобразование проходило в существующих границах и исключало проблему территориальных претензий. Адыгея окончательно оформлялась как самостоятельный и полноправный субъект РФ. На декабрь 1991 г. были запланированы выборы Верховного Совета новой республики.

Положение о выборах вызвало к жизни создание первых адыгейских общественных организаций, которые требовали паритета – равного представительства адыгов и русских в новом парламенте. Впервые вопрос в такой плоскости был поставлен адыгской общественной организацией «Адыгэ Хасэ» (1989), по

инициативе которой в 1992 г. был создан «Комитет-40». Основной состав Комитета представители гуманитарной и научно-технической интеллигенции, преподаватели Адыгейского педагогического института, сотрудники Адыгейского научно-исследовательского института, откликнувшиеся на перемены в стране и романтически поверившие в безграничность новых возможностей.

По инициативе «Комитета-40» 19 октября 1991 г. прошел I Съезд адыгского народа, решениями которого обосновывалась необходимость предоставления в будущем парламенте половины мест депутатам-адыгам.

Позже принцип паритетного представительства стал нормой Конституции Республики Адыгея (1995 г.). Согласно ст. 64 Конституции РА определялся порядок выборов депутатов парламента (в будущем получившего наименование Государственного Совета-Хасэ РА) и требования к формированию избирательных округов. На основе мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, которые образовывались с примерно равной численностью избирателей, избирались 27 депутатов. По двухмандатным избирательным округам, границы которых совпадали с границами административно-территориальных единиц, на основе равного представительства, по два депутата от каждого района и города республиканского значения избирались 18 депутатов парламента. Кроме того, в местах компактного проживания адыгов – в Тахтамукайском и Красногвардейском районах – образовывались одномандатные округа. За счет такой нарезки увеличивалось число округов в районах компактного проживания адыгов, что гарантировало им получение 50 мест из 100 в Верховном Совете республики.

Выборы в Верховный Совет, проводившиеся в соответствии с данным принципом, прошли через повторное голосование и довыборы. Для избрания Верховного Совета потребовались еще повторные выборы 16 февраля и 1 марта 1991 г. Тогда же, в сентябре 1991 г., сформировался «Союз славян Адыгеи», целью которого провозглашается защита интересов славянского населения республики (лидеры – Нина Коновалова и Владимир Каратаев). Его традиционными оппонентами были адыгские общественные организации «Адыгэ Хасэ» и «Черкесский конгресс» (2004, лидеры – Мурат Берзегов и Заур Дзеукожев).

Выборы президента Адыгеи, прошедшие на рубеже 1991–1992 гг., во втором туре принесли уверенную победу Аслану Джаримову, бывшему первому секретарю Адыгейского обкома КПСС (1989–1991 гг), имевшему опыт работы в структурах Краснодарского краевого комитета КПСС, председателю Адыгейского областного Совета народных депутатов.

В начале 1991 г. произошло оформление Адыгеи как государственного образования. Первый президент республики Адыгея принял присягу на Съезде народов Адыгеи, созванном властями 17 января 1992 г. 21 марта 1992 г. был сформирован высший законодательный орган республики. В 1993 г. он преобразован в Законодательное Собрание (Хасэ), а в 1995 г. – в Государственный Совет-Хасэ. В законодательном порядке изменилось наименование республики, которая теперь значилась Республикой Адыгея.

Сложности во взаимоотношениях между Центром и Республикой Адыгея при Аслане Джаримове были связаны с несоответствием регионального законо-

дательства, сформированного в период его президентства, федеральным законам. Конституция Республики Адыгея, принятая при Джаримове, содержала более тридцати норм, не соответствующих федеральным нормам¹.

Пересмотр регионального законодательства начался летом 2000 г. Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел запрос группы депутатов Государственной думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституции Республики Адыгея. Подобные несоответствия были также зафиксированы в конституциях Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан.

Определением Конституционного суда РФ признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Конституции РА, согласно которым суверенитет Республики Адыгея определяется Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Адыгея и Федеративным договором (часть 2 статьи 1); вся власть в Республике Адыгея принадлежит ее многонациональному народу; носителем суверенитета и источником государственной власти в республике является народ (часть 1 статьи 2). Утратившими силу признаны положения Конституции РА, которые придают республике статус субъекта международного права в качестве суверенного государства и непосредственно основаны на положении о суверенитете республики, в частности: Конституция РА имеет прямое действие на территории республики и обладает высшей юридической силой, за исключением вопросов, добровольно переданных ею в ведение Российской Федерации, а также вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и Республики Адыгея в соответствии с Федеративным договором и Конституцией РФ; Республика Адыгея вправе приостановить на своей территории действие законов и иных нормативных актов РФ до решения Конституционного суда РФ, если они изданы вне пределов ведения Российской Федерации или ее совместного ведения с Республикой Адыгея и противоречат Конституции РА и Конституции РФ, нарушают Федеративный договор (статья 56) и др.

На внеочередной 54-й на сессии Госсовета-Хасэ РА 16 июня 2000 г., в частности, обсуждались проекты федеральных законов «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»; «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”», внесенные президентом В. Путиным в Госдуму РФ. Позиция депутатов в отношении законопроектов осталась неопределенной. Предложения от парламента Адыгеи в Москву так и не поступили.

Мнение официальной власти Республики Адыгея заключалось в следующем: нельзя стремиться к унификации субъектов РФ, к буквальному соответствию

¹ См. подробнее Главу 8.

конституций республик и уставов территорий Конституции РФ. Необходимо соблюдать правила двустороннего движения: совершенствовать и Конституцию РФ, и конституции и уставы субъектов РФ.

Поскольку федерацию образуют национально-государственные и национально-территориальные образования, то должны быть приняты основные принципы, «рамочные» федеральные законы, которые позволяли бы республикам, краям и областям законодательно учитывать свои особенности – и территориальные, и национальные, и социально-экономические. Конституционное положение о равенстве субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральным Центром на практике не означает фактической равностатусности субъектов Федерации. С началом процесса по правовой унификации регионального законодательства в 2000–2001гг. парламенту РА предстояло привести в соответствие с российским законодательством более трех десятков норм Конституции РА и республиканских законов. Установка республиканских властей на поэтапное осуществление реформы предопределила неспешные темпы приведения республиканского законодательства в соответствие с федеральным.

К концу 2001 г. оставалось еще около двух десятков норм Конституции РА, не соответствующих российским законам. Часть из них власти Адыгеи не спешили пересматривать, указывая на необходимость учитывать местные традиции и рассматривая их как нормы, необходимые на переходном этапе государственного строительства Республики Адыгея. Среди них: нормы, касающиеся функционирования государственных языков – адыгейского и русского, местного самоуправления, а также принципа паритетного формирования законодательных, исполнительных органов власти и органов местного самоуправления на основе примерно равного представительства адыгов и русских. Был принят ряд конституционных законов, обеспечивающих принцип верховенства Конституции и законодательства РФ. В частности, это Закон «О поправках в статью 64 Конституции РА», согласно которому выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Пересмотрены нормы, касающиеся избрания высшего должностного лица РА. Так, был устранен ценз оседлости для кандидата в президенты РА, снижен минимальный возраст – с 35 до 30 лет (ст. 76). Что касается нормы, предписывающей президенту республики владеть двумя государственными языками – адыгейским и русским, ее было решено не применять в течение десяти лет. Устранены также законодательные противоречия и барьеры, не позволявшие президенту баллотироваться на третий срок, в том числе внесена соответствующая поправка в ст. 76 Конституции РА, одним из положений которой ранее запрещалось одному и тому же лицу занимать должность президента РА более двух сроков подряд.

Среди законодательных актов, принятых Госсоветом-Хасэ и позже отмененных как не соответствующих федеральному законодательству, выделяется Закон о репатриантах, принятый в 1997 г. Закон определял правовое положение

репатриантов, механизмы приобретения статуса репатрианта, права и обязанности, возникающие в связи с приобретением этого статуса. Репатриантами признавались иностранцы – представители адыгской диаспоры, уроженцы и их потомки, независимо от их национальной принадлежности, прямые предки которых в результате Кавказской войны вынужденно покинули историческую территорию Адыгеи (Черкесии), получившие право на возвращение в Республику Адыгея в порядке, предусмотренном настоящим Законом (ст. 2).

Статус репатрианта приобретался в особом, упрощенном порядке – для получения статуса репатрианта на имя президента Республики Адыгея в Комиссию по вопросам гражданства при президенте Республики Адыгея необходимо было направить комплект документов, а через год после приобретения статуса репатрианта подавалось ходатайство о приобретении гражданства Российской Федерации на имя президента Республики Адыгея в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве. Ходатайство лица, имеющего статус репатрианта, с необходимыми документами в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве направлялось президентом Республики Адыгея на имя Президента Российской Федерации с просьбой о принятии лица, имеющего в Республике Адыгея статус репатрианта в соответствии с настоящим Законом, в гражданство Российской Федерации.

При А. Джаримове основная проблема взаимодействия с Центром – конфликт регионального и федерального законодательства – не приняла конфронтационный характер не вышла за пределы республики и не потребовала экстренного вмешательства федерального руководства. А. Джаримов, умело нейтрализуя конфликтотенный потенциал активных адыгских и славянских общественных организаций, последовательно проводил линию на сохранение национальной специфики региона как на уровне отдельных масштабных культурных проектов, активизации связей с адыгской диаспорой, официальной поддержки Абхазии в конфликте с Грузией, так и на уровне законодательной базы, с учетом активной работы ФЦ по устранению противоречий между законодательствами пытаясь сохранить те положения Конституции РА, которые обеспечивали ему проведение данной политики.

Хазрет Совмен, красноярский золотопромышленник, этнический адыг одержал убедительную победу (68% голосов) на президентских выборах в 2002 г. В своих предвыборных заявлениях он поддерживал курс Президента РФ В.В. Путина на выстраивание вертикали власти, укрепление государственного единства и правопорядка. Однако в период его президентства (2002–2006 гг.) отношения республики с федеральным центром в лице представляющих его чиновников – полпреда в ЮФО Д. Козака и федерального инспектора по Краснодарскому краю и Адыгее А. Одейчука – складывались на уровне конфликтности, который не был известен ни в один из предыдущих периодов существования Адыгеи.

При Х. Совмене основные линии напряженности формировались вокруг возможности объединения Адыгеи с Краснодарским краем и связанной с этим отставки Совмена, медийного конфликта Совмена с полпредом Д. Козаком и

федеральным инспектором А. Одейчуком, а также роспуска Совменом республиканского парламента Госсвета-Хасэ.

В контексте кремлевского проекта укрупнения регионов впервые о возможности объединения Адыгеи и Краснодарского края заговорил 14 апреля председатель ЦИК РФ В. Вешняков в Норильске. Он утверждал, что вопрос об объединении Адыгеи и Краснодарского края находится в повестке дня. Однако вскоре А. Починок, заместитель полпреда президента РФ в ЮФО, опроверг заявление Вешнякова в интервью «Вести Адыгеи»: «Никто ничего не планировал и не предполагал. Помимо того, я очень хочу успокоить людей: у нас и без того слишком сложна жизнь и слишком много реальных проблем, чтобы бросаться на какие-то мифические сложности, а потом “успешно” их преодолевать. Суверенитету субъектов Федерации на Юге России ничего не угрожает. Надо спокойно работать и делать свое дело»¹. На заявление Вешнякова немедленно отреагировала республиканская власть, используя административный ресурс и потенциал общественных организаций. В Майкопе был организован Комитет защиты статуса Республики Адыгея в составе 43 человек, позже получивший название Общественный Форум «Республика». На первом заседании были избраны 5 сопредседателей Форума – Адам Тлеуж, член Совета Федерации РФ от Адыгеи, Рашид Хунагов, ректор Адыгейского государственного университета, Альмир Абрегов, директор Национального музея республики и руководитель аналитической группы Общественного движения «Черкесский Конгресс», Александр Лузин, руководитель исполкома политсовета республиканского отделения партии «Единая Россия», Анатолий Тарасов, атаман Майкопского казачьего круга².

22 апреля 2005 г. республиканские общественные объединения провели в Майкопе 10-тысячную акцию под лозунгами «Республике – быть!», «Не разрушайте наш дом», «Живи, моя Адыгея». Одновременно пресс-служба Президента Адыгеи, желая пресечь разговоры о кулуарных переговорах и консультациях о слиянии Адыгеи и Краснодарского края, сделала заявление о том, что «руководство Адыгеи не ведет никаких консультаций ни с органами государственной власти, ни с отдельными должностными лицами по вопросам изменения статуса республики, в том числе путем ее объединения с другим субъектом Российской Федерации. Президент Адыгеи Хазрет Совмен выступает за единение народов и углубление всесторонних интеграционных процессов в регионе в рамках существующих административно-территориальных границ и конституционно-правового статуса Республики Адыгея и Краснодарского края»³.

В процессе противостояния Центру по поводу статуса республики Хазрет Совмен мгновенно превратился в знаковую фигуру, символа нации, который, получив одобрение народа, находится в жестком противостоянии с федеральным Центром. В этом ряду следует рассматривать заявление об отставке, которое Совмен подал 5 апреля 2005 г. на заседании парламента Госсвета-Хасэ (хо-

¹ <http://www.regnum.ru/news/445403.html>.

² <http://www.regnum.ru/news/443716.html>.

³ <http://www.regnum.ru/news/442291.html>.

тя по законодательству РФ с заявлением об отставке президент Адыгеи должен был обратиться к президенту РФ, а не к республиканскому парламенту). В интервью «Коммерсанту» 11 апреля он объяснил свое решение покинуть президентский пост конфликтом с полпредом в ЮФО Д. Козаком: «Затем появился Козак и, размахивая “саблей”, стал требовать присоединиться (к Краснодарскому краю). Нужно учесть мнение коренного населения республики, – продолжал Совмен, – нас и казаков. А не пришельцев. Я даже не знал раньше, как у нас народ гордится статусом Адыгеи. А Козак уцепился за идею объединения и не учитывает мнение адыгской диаспоры. А диаспора боится, что народность исчезнет без статуса республики. Не думаю, что идея присоединения живет по указке губернатора Краснодарского края (Александра Ткачева). Если такая идея существует, то вырабатывать решения должны мы с ним. Разводящий Дмитрий Козак – нам не нужен»¹.

В общественном сознании населения Адыгеи тема сохранения статуса республики организаторами митингов и акций протеста увязывалась с темой сохранения Совмена на посту президента Адыгеи. Выражением этой тенденции стало Открытое обращение созданного адыгской диаспорой Всемирного комитета солидарности с республикой Адыгея, штаб-квартира которого находилась в Израиле. В обращении говорилось, что «потеря Хазрета Совмена как президента – это потеря Республики Адыгея!». «Сегодня Хазрет Совмен – символ нации. ...отставка Хазрета Совмена – это начало конца адыгской идентичности и самобытности, адыгского этноса в целом. Это повлечет ликвидацию Республики Адыгея, расположенной на одном из первейших мест, где зарождался адыгский этнос и развивался на протяжении тысячелетий, национального очага адыгов всего мира. Мы ставим знак равенства между понятиями Хазрет Совмен – Республика Адыгея – национальная перспектива». Обращение было подписано координаторами комитета из Иордании, Израиля, Турции, Канады, США и Европы². Разразившийся вскоре скандал между главным федеральным инспектором аппарата полномочного представителя Президента РФ в ЮФО и в Республике Адыгея Анатолием Одейчуком и региональными властями способствовал консолидации вокруг темы сохранения статуса республики общественных организаций и республиканских элит, хотя среди них были депутаты парламента и главы местных самоуправлений, оппонировавшие президенту по многим вопросам.

Конфликт произошел после того, как Одейчук дал интервью газете «Известия-Юг» под названием «Получилось так, что я руковожу Адыгеей» (15.04.2005), где высказался за объединение республики с краем и позволил себе ряд пренебрежительных высказываний относительно Адыгеи, сравнил ее с сонным царством. «Это национальная республика, там любят силу, жесткость и конкретную власть. Если с ними будешь так себе, дело не пойдет. Когда я приехал, меня представили, я сразу всех расставил, сел по центру, рядом с вице-президентом. А знае-

¹ Затем появился Козак с саблей // Президент Адыгеи назвал виновника своей отставки. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=665340>).

² http://www.ng.ru/ngregions/2006-04-17/11_adygeya.html.

те, как приятно». Не вполне корректно Одейчук отозвался о Совмене как о руководителе республики: «Он богатый человек, пришел к власти, у него есть деньги. А пришел бы туда тот, кто ничего не имел, может, стал бы крутиться». «Совмен обещал сделать из республики маленькую Швейцарию и ничего не сделал». «Как был руководителем артели, так и остался». «Совмен опустил руки». Интервью Одейчука вызвало немедленную реакцию республиканской власти и общественных организаций.

На заседании кабинета министров с участием вице-президента Адыгеи, руководителя администрации президента РА, депутатов парламента, глав муниципальных образований городов и районов было принято заявление, направленное полпреду президента в ЮФО Д. Козаку. В свою очередь, общественные организации обратились к Козаку, написав в своем письме, что «считают должность главного федерального инспектора ЮФО по Адыгее пустующей, отныне к этому чиновнику мы обращаться не будем». Козак заменил А. Одейчука новым федеральным инспектором. 17 апреля 2005 г. Совмен подал Путину заявление об отставке. Отставка Путиным принята не была, Х. Совмену было предложено доработать до истечения срока своих полномочий, до февраля 2007 г.

Не успел утихнуть скандал с отставкой Совмена, как через месяц, 18 мая 2005 г. Совмен издал указ «О досрочном роспуске Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея». Поводом для роспуска парламента стал тот факт, что Госсовет Адыгеи в 2002 и 2004 гг. не предусмотрел финансирование самоуправления одного сельского округа в бюджете республики. Указ Совмена был опротестован республиканской прокуратурой. Аргументируя протест, прокуратура указала, что бюджетный 2002 г. закончился, местное самоуправление сельского округа регулировалось на уровне межбюджетных отношений, что находилось в законных рамках федерального законодательства.

Так или иначе Адыгея оказалась без законодательной власти. Возможно, Совмен хотел заручиться поддержкой нового более лояльного парламента, чтобы блокировать возможное присоединение Адыгеи к Краснодарскому краю, которое было актуализировано региональными политиками, прежде всего «Союзом славян Адыгеи».

Для разрешения конфликта в республику прибыл полномочный представитель президента в Южном федеральном округе Дмитрий Козак. По результатам беседы с Козаком указ о досрочном роспуске парламента был отменен. Полпред и президент в Майкопе заявили, что конфликт в республике исчерпан.

В период осложнений отношений с Центром по поводу статуса республики нарастало противостояние между двумя влиятельными оппонирующими друг другу общественными организациями – «Союзом славян Адыгеи» (лидеры – Н. Коновалова и В. Каратаев) и «Черкесским конгрессом» (лидеры – М. Берзегов и З. Дзеукожев). Союз славян Адыгеи – одна из общественных организаций, возникших на политическом поле сразу же после выхода Адыгеи из Краснодарского края в 1991 г. Идея возвращения Адыгеи в Краснодарский край через организацию всенародного референдума в РА была программным пунктом «Союза», с ней «Союз» вошел в региональную и федеральную политику, на выборы в

парламент в 2001 и 2006 гг. Позиции Союза славян традиционно сильны в г. Майкопе, в Майкопском и Гиагинском районах, где преобладает русское население. «Союз славян» в 2005 г. поддержал Российскую объединенную промышленную партию (РОПП), Нина Коновалова возглавила список этой партии, «Союз» активно сотрудничал с Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП), поддерживая кандидатов этой организации и добиваясь высоких показателей на муниципальных выборах (например, на выборах в марте 2007 г. в депутаты райсовета в Майкопском районе 44% голосов получил кандидат, которого поддерживал Союз славян вместе с РСПП). В свою очередь, лидер РОПП на выборах в республиканский парламент в 2006 г. использовал популярность лозунга Союза славян об объединении Адыгеи и Краснодарского края, что дало Промпартии дополнительные голоса и позволило преодолеть 7% барьер на этих выборах.

«Союз славян» настаивает на принятии закона о региональном референдуме по поводу статуса Республики Адыгея. В случае прохождения этой инициативы в республиканском парламенте итоги референдума очевидны и предсказуемы: русское население, составляющее 76% населения республики, очевидно, проголосует за интеграцию Адыгеи с Краснодарским краем.

Деятельность «Союза славян» по организации принятия закона о региональном референдуме стала консолидирующим фактором для структурной организации в 2004 г. адыгского общественного движения «Черкесский конгресс». «Черкесский конгресс» был организован группой адыгской интеллигенции и предпринимателями, занимающимися малым бизнесом. Все они, за исключением Альмира Абрегова, директора Национального музея Республики Адыгея, до 2004 г. не были публичными персонами и не были широко известны в адыгской среде. Программа Черкесского конгресса основывается на трех принципиальных положениях: необходимости законодательного обеспечения репатриации адыгов, признания Российской Федерацией геноцида адыгов в период Кавказской войны (1817–1864) и сохранение за Адыгеей статуса республики. Одной из первых акций «Черкесского конгресса» было обращение в Государственную думу в 2005 г. по вопросу о признании Россией факта геноцида адыгов в период Кавказской войны.

Несмотря на то что в «Обращении к народам Кавказа», с которым выступил 18 мая 1994 года, в ознаменование 130-летия со времени окончания Русско-Кавказской войны президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин, содержалось признание справедливости борьбы горцев за свободу и независимость, в этом документе нет признания вины царского правительства за геноцид, совершенный против народов Северного Кавказа.

Постановление Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 7 февраля 1997 г. и обращение президента Республики Адыгея и Государственного Совета-Хасэ Республики Адыгея от 29 апреля в 1996 г. в Государственную думу с предложением дать правовую оценку акта геноцида, совершенного царизмом в отношении адыгского (черкесского) этноса, оставлены без последствий. Адыгская общественность до настоящего времени не располагает какими-

либо сведениями относительно дальнейшей судьбы этих документов¹. В ГД РФ был направлен и пакет с копиями архивных документов. В январе 2006 г. из Комитета Государственной думы по делам национальностей был получен более чем странный ответ, что «по национальному признаку в советский период подверглись репрессиям 16 этносов, еще 45 этносов были затронуты репрессиями частично. Адыгейцы (черкесы) в этом списке не фигурируют».

В полемике по поводу сохранения адыгейской государственности «Черкесский конгресс» предложил альтернативный вариант укрупнения регионов, предполагающий объединение в составе России Адыгеи, Кабарды, Черкесии и Шапсугии в Адыгскую (Черкесскую) республику в рамках исторических границ. Представители наиболее радикального крыла Черкесского конгресса говорили о возможном вооруженном вмешательстве потомков адыгских мухаджиров, готовых с оружием в руках пересечь Кавказский хребет с помощью нелояльной России Грузии.

В условиях нарастания конфликта по поводу статуса РА взвешенную позицию заняла адыгейская интеллигенция. Ученый Самир Хотко в своих интервью предостерегал не только от радикализации ислама в регионе и усиления мусульманской компоненты адыгской идентичности в случае слияния республики и края, но впервые озвучил и возможные геополитические последствия, очевидно, грозящие России новыми проблемами на Северо-Западном Кавказе: «В Черноморском бассейне территория, уже вошедшая в НАТО, а также территории, одной ногой стоящие в этой структуре, занимают все те земли, что в XVI–XVII веках занимала османская Турция, а именно: Румыния, Молдавия, Украина, Грузия, собственно Турция. Единственная территория, свободная от НАТО – Северо-Западный Кавказ. Совершенно очевидно, что Запад в коалиции с Турцией и новообращенными натовцами будет стремиться сомкнуть клещи и достигнуть тем самым полного контроля над бассейном Черного моря и Кавказом».

Вопросу сохранения статуса республики был посвящен чрезвычайный съезд адыгейского народа 21 мая 2006 г. Эта дата была выбрана неслучайно: 21 мая – День скорби по погибшим в Кавказской войне. Съезд, собравший 696 делегатов из 720-ти избранных, объединил адыгские общественные движения «Адыгэ Хасэ» и «Черкесский конгресс», на это время преодолевшие разногласия по поводу способов и механизмов сохранения статуса Адыгеи. В работе съезда участвовали представительные делегации из Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Краснодар, Армавира и Причерноморской Шапсугии, лидеры национальных общественных организаций Адыгеи, творческая и научная интеллигенция, представители духовенства и казачества. Председателем съезда был избран известный адыгейский писатель, член Общественной палаты РФ Исхак Машбаш.

Асхад Чирг, председатель общественной организации «Адыгэ Хасэ», избегая каких-либо резких политических комментариев, в своей речи напомнил съезду о традициях адыгской государственности, восходящих к Синдике, древнейшему

¹ <http://circassiangenocide.org/tree/48/show/529/page/2/>.

государству V в. Он заявил: *«Мы, адыги, путь к России которых был нелегок, вполне ощущаем себя частью Российской Федерации, но мы древний самобытный народ со своей особой историей и культурой, всем ходом истории заслуживаем право и перед человечеством, и перед Россией и впредь жить как народ со своим языком, своей культурой. Республика – это завоевание многострадального адыгского народа, реализация его права на самоопределение, это шанс к сохранению самобытности, богатого духовного наследия этноса, механизм, обеспечивающий равные права с другими народами России. Вместе с тем, учитывая сложную этнополитическую ситуацию, сложившуюся в Российской Федерации и в Республике Адыгея в результате деструктивной деятельности некоторых общественно-политических сил как в стране, так и в северокавказском регионе, считаем вредной перекройку границ в условиях многонационального и многоконфессионального Северного Кавказа. Только существование республики гарантирует сохранение адыгского этноса, его языка, культуры».*

Съезд принял резолюцию, по своим радикальным формулировкам вряд ли сравнимую с каким-либо документом общественных движений последних лет: *«В случае принятия на уровне власти решения о проведении всенародного (с участием всего населения) референдума по статусу республики адыгский народ не участвует в референдуме».* Резолюция была опубликована в СМИ, направлена в Администрацию Президента РФ, Государственную думу РФ, Совет Федерации Федерального Собрания, полномочному представителю Президента РФ в ЮФО, президенту Республики Адыгея, в Государственный Совет-Хасэ Республики Адыгея, национальным общественным движениям народов Северного Кавказа, Международной Черкесской Ассоциации, в Совет Европы, ОБСЕ и ООН.

Социальные протесты, вызванные угрозой утраты республиканского статуса, совпали с обострением ситуации вокруг мусульманской общины РА. Специфика реисламизации в Адыгее заключается в абсолютном преобладании нероссийских действующих лиц в процессах возрождения ислама: адыги-репатрианты из ближневосточных стран, в основном из Сирии и Турции, еще в начале 1990-х гг. стали преподавать ислам, арабский язык, осуществляли переводы Корана и хадисов с арабского на адыгейский язык и обучение чтению Корана, были имамами во многих мечетях Адыгеи, в т.ч. и в Соборной мечети г. Майкопа. Репатрианты принесли в регион свое понимание ислама на Северо-Западном Кавказе.

Заметная психологическая и ментальная дистанция между репатриантами и российскими адыгами, сложившаяся в течение более чем 100 лет проживания в различных политических и культурных контекстах, проявляется в том числе и в различном понимании культовой практики ислама. Однако изменения конфессионального ландшафта Адыгеи и связанные с этим новые риски оказались незамеченными в республиканских структурах, отвечающих за диалог с религиозными объединениями. За исключением создания Межрелигиозного совета в Адыгее, скорее декоративного, чем действенного органа, ситуация не получила никакого анализа, не было выдвинуто никаких инициатив, не говоря уже о реальных превентивных мерах. Конфликт между двумя представлениями о том,

каким должен быть ислам у адыгов – развиваться ли в своей региональной, западнокавказской версии или «очиститься» от напластований времени, по версии «новых мусульман», вдохновляемых репатриантами с Ближнего Востока, был неизбежен.

При президенте Совмене произошел еще один эпизод, который можно рассматривать как сугубо внутреннюю проблему, но с другой стороны – как проявление более широкого круга противоречий, появляющихся при очередной инициативе, исходящей сверху. Общероссийский благотворительный Фонд Николая Чудотворца выступил с инициативой строительства 9-метрового памятника православному святому в столице Адыгеи Майкопе. Открытие памятника планировалось 11 августа 2005 г. – в день рождения святителя.

Ситуация вокруг памятника обозначила три действующие стороны на возникшем конфликтном поле: Майкопскую епархию и Союз славян Адыгеи, Черкесский конгресс и Адыгэ Хасэ, региональные властные структуры. Безусловная поддержка строительства исходила от Майкопской епархии; идею установки памятника приветствовал архиепископ Майкопский и Адыгейский Пантелеймон. Комментируя инициативу фонда, он подчеркнул, что памятник в Майкопе будет символическим продолжением комплекса аналогичных монументов, уже выстроенных при финансовой поддержке фонда Николая Чудотворца по границам России «от Калининграда до Чукотки». Фигуры Святителя с распростертыми руками, таким образом, создадут «небесный щит», защищающий и оберегающий Россию от зла.

Строительство памятника поддержала и республиканская общественная организация «Союз славян Адыгеи». Председатель этой организации Н. Коновалова в своем комментарии заметила, что каждая конфессия имеет полное право на установку своих религиозных символов, подобных этому, и добавила, что вряд ли кто-либо возражал бы строительству памятника Пророку Мухаммеду.

Главными оппонентами Фонда Николая Чудотворца и его сторонников в Адыгее стали общественные движения, в уставах которых заложены цели национального возрождения адыгов, создание условий, благоприятствующих сохранению межпоколенной трансляции адыгской культуры – «Адыгэ Хасэ» и «Черкесский конгресс». Строительство памятника в их аргументации представляло собой «новое вторжение чужой культуры», которое использует православие в имперских целях. По мнению руководителей «Черкесского конгресса» М. Берзегова и З. Дзеукожева, Адыгея и так переполнена православной символикой, и количество крестов в этой небольшой республике уже избыточно: на въезде и на выезде из Майкопа, на вершинах гор, на побережье Черного моря установлены поклонные кресты. Близость этой позиции продемонстрировал муфтий Адыгеи и Краснодарского края Н. Емиж: «Любое подобное дело, вызывающее протест части общества, не может быть поддержано».

Между тем конфликт продолжал развиваться, поднимаясь на более высокий уровень власти. Вовлеченным в конфликт оказался и президент Адыгеи Хазрет Совмен, поскольку о его согласии говорили инициаторы строительства памятника. В одном из своих официальных обращений он сказал следующее: «Любая

символика должна объединять, а не разъединять или сеять зерна взаимного недоверия между народами». Глава республики призвал также «все заинтересованные стороны продолжить консультации для поиска приемлемого решения вопроса в рамках тех ценностей, которые позволяют сохранять в республике прочный мир и стабильность».

Лидеры «Черкесского конгресса» направили обращение к президенту Адыгеи Х. Совмену. Вот некоторые выдержки из этого обращения: «Необходимо иметь в виду, что русская православная церковь имеет определенное отношение к трагическим событиям в истории адыгов (черкесов) в XIX веке в период Русско-Кавказской войны. Иерархи православия в Российской империи поддерживали и освящали действия русских войск на Северном Кавказе, искренне считая творимое политиками и генералами здесь богоугодным делом». Строительство памятника в одном из престижных мест города называется в обращении «вызывающей формой экспансии» православия и демонстрацией того, «кто же истинный хозяин в республике». «При таком исходе дела вся Адыгея будет скоро покрыта крестами». В обращении также указывается, что «установка памятника человеку, каким бы святым он ни был, противоречит канонам самой Русской православной церкви, которая чтит святых согласно иконописной традиции, и Московский патриархат не позволит устанавливать подобный памятник ни в Москве, ни в Санкт-Петербурге. Почему же это можно делать в Майкопе, где проживают жители разных национальностей, исповедующих разные религии? Почему они должны были ежедневно лицезреть перед окнами своих домов изображение святого в форме креста, которому они не поклоняются, который может вызывать у них чувство дискомфорта или неудовлетворенности?». В обращении высказываются предостережения в связи с возможными провокациями, способными вызвать новые конфликтные зоны и отчуждение по линии «свой» – православный – «чужой» – мусульманин. «В Адыгее живут не только адыги и русские, между которыми может возникнуть противостояние. Здесь присутствуют армянская, татарская, греческая общины, налицо сильное социальное расслоение в республике. Поэтому необязательно представителям титульной нации можно просто любым обездоленным, а также провокаторам совершить акт вандализма по отношению к памятнику, чтобы вина пала на адыгов». Адыгейская православная епархия обратилась к командованию воинской части с просьбой построить памятник на территории, принадлежащей Майкопской дивизии.

Таким образом, в период президентства Хазрета Совмена тема сохранения статуса Республики Адыгея была определяющей. Все основные события – организация различных комитетов и форумов, многотысячных митингов, обращения представителей диаспоры и т.д. происходили уже тогда, когда вопрос об укрупнении был фактически свернут Москвой. Федеральный центр отдавал себе отчет в том, что поддержка Совмена со стороны региональной элиты и общественных организаций носит инструментальный характер: каждая из групп прекрасно осознавала, что ставки в этой игре очень высоки и на время снимала свои претензии к действующему президенту. В свою очередь, Москва предпочла не создавать нового очага напряженности на западе региона.

Кандидатура нового президента Адыгеи, ректора Майкопского государственного технологического университета, Аслана Тхакушинова в соответствии с новой системой назначений глав субъектов РФ была представлена Президентом России Путиным на рассмотрение Госсовета-Хасэ и затем утверждена в конце 2006 г.

21 декабря Тхакушинов на пресс-конференции для республиканских СМИ заявил также, что порядок формирования органов исполнительной власти Адыгеи будет осуществляться на паритетной основе, что в правительстве будут одинаково представлены представители и русской, и адыгской национальности. Вскоре им были проведены назначения, подтвердившие эту тенденцию.

Еще до вступления на свою должность Тхакушинов заявил о том, что является сторонником сохранения республиканского статуса Адыгеи. Несмотря на то что проблема, казалось, была закрыта еще при Совмене, настораживала и стала устойчивой практика переподчинения федеральных структур, базирующихся в Адыгее, аналогичным структурам в крае или их ликвидация. Так, в Адыгее были ликвидированы такие федеральные структуры, как Адыгейская таможня, Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по РА, Управление федеральной службы по надзору в сфере природопользования по РА, Управление Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков по РА, а также начавшейся ликвидацией Управления Федеральной налоговой службы РФ по республике Адыгея. По информации агентства Regnum, Тхакушинов на пресс-конференции для региональных СМИ в октябре 2005 г. заявил, что сделает все, чтобы прекратить практику переподчинения краснодарским территориальным подразделениям федеральных органов аналогичных подразделений на территории Адыгеи. Последовательно проводя эту линию, Тхакушинов задействовал ресурс Черкесского конгресса – именно эта организация обратилась к руководству РФ – к Президенту РФ Путину, председателю Госдумы Грызлову, председателю СФ Миронову и председателю Конституционного суда Зорькину с призывом остановить ликвидацию федеральных структур на территории Республики Адыгея. Обращение было подписано М. Берзеговым, председателем Адыгейского республиканского общественного движения «Черкесский конгресс», А. Чиргом, председателем исполкома общественного движения «Адыгэ Хасэ», председателями Кабардино-Балкарского и Карачаево-Черкесского общественных молодежных движений Р. Кешевым и Б. Маховым.

Курс Тхакушинова на сохранение статуса республики сочетается с выражением лояльности Центру, с поддержкой непопулярных у общественных организаций московских проектов. Речь идет о проблемах, возникших в связи с празднованием 450-летия добровольного вхождения Адыгеи в состав Российского государства и проведением зимних Олимпийских игр 2014 г. в Сочи.

В. Путин 8 сентября 2006 г. подписал указ о праздновании 450-летия присоединения Адыгеи, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии к России. Торжества в Майкопе, на которые из федерального бюджета было выделено более 200 млн рублей, состоялись в сентябре 2007 г. Против празднования этой

даты выступили «Черкесский конгресс» и «Адыгэ Хасэ» г. Адыгейска, «Адыгэ Хасэ» и «Кавказское Хасэ» Самсуна. Основным аргументом был тот факт, что события 1557 имеют относительную привязку к Адыгее: в 1557 г. состоялся визит нескольких кабардинских князей в Москву, в ходе которого был заключен военно-политический союз, закрепленный браком Ивана Грозного и дочери князя Темрюка Гуашеней, в крещении получившей имя Мария. Еще во второй половине 1990-х гг. прошло несколько конференций в Майкопе и Нальчике, в результате которых ученые пришли к выводу, что заключение военно-политического союза между некоторыми кабардинскими князьями и Москвой не означало добровольного вхождения в состав России. А. Хапай, председатель Адыгэ Хасэ, назвал торжества 2007 г. праздником подневольных. По мнению М. Берзегова, это меняет всю концепцию Кавказской войны, которая представит теперь бунтом подданных против своего царя.

Расходятся позиции президента РА с позицией общественных организаций «Черкесский конгресс» и «Адыгэ Хасэ» и по отношению к проведению Олимпиады в Сочи. Так, Аслан Тхакушинов предлагает использовать территорию республики для проведения зимних Олимпийских игр 2014 г., аргументируя свое предложение уникальностью горноклиматической территории Адыгеи и наличием у республики ряда преимуществ: близости к месту проведения Олимпиады; наличием горных склонов с устойчивым снежным покровом и с перепадом высот от 2800 метров до 1650 метров; существованием автомобильных и железнодорожных путей сообщения с горными и предгорными территориями; возможностями использования аэропортов Краснодара и Майкопа, находящихся в 225 км и 105 км от горнолыжных объектов. Республика обладает также 106 га земельных участков с выполненными инженерно-изыскательными работами, средствами на строительство горнолыжных комплексов на 1900 койко-мест, трудовыми ресурсами. Президент Адыгеи не раз отмечал, что вовлечение Адыгеи в олимпийский проект позволит обеспечить создание более 4 тыс. новых рабочих мест, увеличение сбыта продукции предприятий АПК, повышение объемов туристских услуг на 2 млрд. рублей, а также ежегодное дополнительное поступление в республиканский бюджет около 240 млн. рублей. Аслан Тхакушинов в письменной форме представил президенту РФ Дмитрию Медведеву ряд предложений, в реализации которых необходима помощь федерального центра.

В свою очередь, «Адыгэ Хасэ» и «Черкесский конгресс» считают, что проведение Олимпиады на территории исторического проживания адыгов, на местах, где проходили последние сражения Кавказской войны и погибло более миллиона человек, недопустимо. Наиболее последовательным в формулировках, отстаивании и продвижении этой темы в медийном пространстве является адыгское республиканское общественное движение «Черкесский конгресс». М. Берзегов, лидер движения, говорит, что Олимпиада, которая будет проводиться на территории исторического проживания черкесов, являясь благом сама по себе, при замалчивании черкесского вопроса – и прежде всего призна-

ния геноцида адыгов в Кавказской войне – превратится в Олимпиаду лжи. Заявления Берзегова и близких ему лидеров адыгских национальных организаций диаспоры сразу же нашли положительный отклик в Сети. Сегодня олимпийская тема является одной из обсуждаемых на черкесских форумах на пространстве Интернета. Призыв не допустить проведение Олимпиады в Сочи исходит и от адыгской диаспоры: в октябре 2008 г. перед зданиями российского консульства в Стамбуле, российского консульства и офиса ООН в Нью-Йорке более 200 человек вышли на одновременные демонстрации протеста под лозунгами «Сочи земля геноцида!», «Нет Олимпиаде на крови!». Представители черкесской диаспоры США создали движение NoSochi2014. Как указывается на сайте этого движения, 1,5 млн. черкесов погибло в районе Сочи и прославлять спорт на этой земле так же кощунственно, как и проводить Олимпиаду в Сребренице, Аушвице или Дарфуре. В Ванкувере в дни зимних Олимпийских игр в феврале 2010 г. 14 представителей этого движения организовали несколько акций, в том числе и демонстрацию возле Русского Дома.

Представляется, что по мере приближения 2014 г. олимпийская тема в адыгском дискурсе будет актуализироваться, и возможно ожидать новых линий напряженности между властями Адыгеи, которые в данном случае представляют Федеральный Центр, и местными общественными организациями.

Отношения руководства Республики Адыгея с полпредами Президента РФ по ЮФО складывались весьма непросто. При Хазрете Совмене его конфликт с полпредом Д. Козаком был предельно персонифицирован. Президенту РА Аслану Тхакушинову удалось этого избежать. Очередной конфликт с новым полпредом В. Устиновым формально выглядел как споры полпреда с тремя черкесскими общественными организациями. На встрече с членами Совета Федерации В. Устинов, комментируя идею создания отдельного административного образования черкесов, озвученную на Чрезвычайном съезде черкесского народа в Черкесске (ноябрь 2008 г.) заявил, что в республиках Северного Кавказа может возникнуть реальная опасность сращивания террористического подполья с националистами всех мастей. По информации Кавказского узла, на встрече с сенаторами полпред говорил о возросшей угрозе терроризма на Северном Кавказе. «Масла в огонь, – заявил полпред, – подливают различного рода “национальные” деятели, которые требуют создать новый субъект Федерации, объединяющий адыгейцев, черкесов, кабардинцев, абазин и шапсугов»¹. «Мы должны понимать, что это чревато расчленением региона, а если на Северном Кавказе произойдет беда – расчленение юга России, то просто не будет России. Это реальная опасность», – цитирует слова Устинова газета «Северный Кавказ».

25 декабря 2009 г. председатель общественного движения «Адыгэ Хасэ» Адыгеи А. Хапай, председатель Краснодарского краевого общественного движения «Адыгэ Хасэ», депутат Госсовета Адыгеи А. Схалыхо и председатель Об-

¹ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/164130/>.

щественного парламента причерноморских адыгов-шапсугов М. Чачух направили в адрес Президента России Д.А. Медведева обращение в связи со словами Устинова о черкесских общественных объединениях. В своем заявлении черкесские общественные организации заявили, что «действуют строго в рамках Конституции РФ, законодательства РФ и уставов организаций». Они «с момента своего создания в решениях своих съездов, советов и исполкомов, иных органов не принимали решений, обращений, деклараций, тем более действий, направленных против территориальной целостности Российской Федерации, не выдвигали каких-либо территориальных претензий против соседних субъектов Российской Федерации», – сообщало агентство «Regnum». Попытка связать черкесские общественные организации и их лидеров с террористическим подпольем названа в заявлении «злонамеренной клеветой и откровенной провокацией», а также «свидетельством полной некомпетентности и несостоятельности». «Целиком и полностью разделяя оценки президента Российской Федерации, изложенные в послании Федеральному Собранию Российской Федерации по ситуации на Северном Кавказе, считаем, что только в условиях активного взаимодействия органов государственной власти и общественности возможно достижение мира, стабильности и процветания в Северокавказском регионе», – завершили свое заявление лидеры черкесских организаций¹.

2010 г. начался с Указа Д. Медведева, реализующего новую северокавказскую политику, – из состава ЮФО был выделен Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО). В его состав вошли Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Чечня, РСО-Алания, Ставропольский край. Республика Адыгея, единственная из северокавказских республик, осталась в составе Южного федерального округа. У части интеллигенции и лидеров адыгских общественных организаций это решение было воспринято как начало конца адыгейской государственности: в течение ближайших нескольких лет будет реализован проект слияния Адыгеи с Краснодарским краем, неудавшийся в 2005 году. Последнее предположение, по мнению актива «Адыгэ Хасэ», подтверждалось заявлением председателя Государственной думы Бориса Грызлова по поводу присоединения дотационных регионов к регионам-донорам.

25 января 2010 г. в Доме правительства республики РА состоялась встреча президента Адыгеи Аслана Тхакушинова с активом «Адыгэ Хасэ». «Тот факт, что Республика Адыгея осталась в Южном федеральном округе в составе экономически крепких, стабильных регионов, говорит только об одном, – сказал Аслан Тхакушинов, – Республика Адыгея – спокойный, мирный и безопасный для инвесторов регион. Нас никто ни с кем не разъединил, в государстве немного переставили акценты и выделили северокавказские регионы со схожими проблемами в экономике, социальном развитии, криминогенной ситуацией и так далее. Да, мы туда не попали, но никакого вреда для Республики Адыгея я в этом не вижу. Кто нам запрещает ездить в эти регионы к друзьям, родственникам? Мы будем также

¹ <http://www.regnum.ru/news/1238927.html>.

оставаться добрыми соседями, укреплять деловые и культурные связи со всеми республиками Северного Кавказа. И никакой опасности для адыгов, исторически проживающих в нескольких субъектах, я не вижу». Президент отметил, что законодательных актов по укрупнению регионов нет, поэтому разговоры на эту тему беспредметны. Сегодня в Адыгее, по словам А. Тхакушинова, произошли достаточно серьезные экономические достижения, снижена безработица – до 2,5%. Ряд позитивных изменений произошел в малом бизнесе, сельском хозяйстве. По данным Министерства регионального развития РФ, в прошлом году Республика Адыгея заняла первое место по темпам роста благосостояния.

Данный эпизод во многом представляется показательным. Если первоначальная реакция Адыгэ Хасэ выразилась в решении об организации митинга протеста по поводу включения Адыгеи в ЮФО в отрыве от остальных республик Северного Кавказа, то после консультаций с руководством РА решимость актива Адыгэ Хасэ сошла на нет. Налицо динамика деятельности Адыгэ Хасэ, одной из «старых» общественных организаций Адыгеи, которая в отличие от 1990-х гг. все больше склоняется к компромиссам с действующей республиканской властью; и хотя публичная риторика Хасэ не меняется и организация по-прежнему стоит на позициях сохранения государственности Адыгеи, развития общественных институтов, обеспечивающих хранение, трансляцию и воспроизводство адыгской культуры и сохранение адыгской идентичности, в практической деятельности она все более уходит от обсуждения острых политических вопросов.

* * *

Подведем итоги. Основное напряжение отношений Республики Адыгея с федеральным Центром в период 2000–2010 гг. было связано с продолжающимися процессами государственного строительства РА, хотя формально они были завершены в первой половине 1990-х гг.

Несмотря на то что в правящих структурах РА действительно преобладают представители местного населения, простого определения сложившейся в Адыгее системы управления, которое дается некоторыми политологами, как «этнократической системы», при которой «произошла этнизация власти», нам представляется недостаточным. В эту систему оказываются успешно встроенными бизнес-кланы и политические персоны, не принадлежащие к представителям коренной национальности – адыгам, но ставшие неотъемлемой частью этой так называемой этнократической системы. Они выработали свои формы приспособления к существующей в Адыгее системе социально-политического равновесия, основными составляющими которой являются республиканская власть, общественные организации – Союз славян Адыгеи и Адыгэ Хасэ/Черкесский конгресс.

Избирательные кампании в республиканский парламент и в местные муниципалитеты показывают, что идея присоединения Адыгеи в Краснодарский край используется некоторыми кандидатами инструментально, после получения депутатского мандата их оппозиционность сложившейся системе в реальной политической практике практически не проявляется.

Проблема сохранения статуса РА и механизмы ее решения через мобилизацию административного ресурса, общественных организаций широкого спектра и адыгской диаспоры характерна для всех трех президентов Адыгеи. Если Аслан Джаримов считал необходимым сохранять нормы регионального законодательства, минимизирующие угрозу утраты адыгейской государственности, то при Хазрете Совмене та же проблема оказалась предельно персонифицированной и воспринималась как личный конфликт Совмена с могущественным федеральным Центром в лице его ростовских и краснодарских чиновников. Для Аслана Тхакушинова, действующего президента РА, сохранение статуса РА является также одной из приоритетных позиций и стало той границей, которую он не намерен перейти. Первые годы его президентства отмечены выстраиванием подчеркнуто лояльных отношений с Москвой. Эта тенденция, очевидно, сохранится и далее. Об этом свидетельствует поддержка таких непопулярных у адыгских общественных организаций проектов, как празднование 450-летия добровольного вхождения Адыгеи в состав Российского государства, а также подчеркнутое дистанцирование от острых политических тем (геноцид адыгов, единая черкесская государственность, репатриация адыгов и олимпийский вопрос) в публичной риторике.

Глава 16

Республика Дагестан

Отношения федерального Центра (ФЦ) и Республики Дагестан (РД), как субъекта Федерации, за последние десятилетия прошли через ряд этапов и испытаний на прочность.

Дагестан конца 1980-х и начала 1990-х гг. – это полигон, где «расцветали» все цвета демократии. В самом начале возникло *антиноменклатурное демократическое* движение (в 1988 г.), затем во весь голос заговорили *этнополитические* движения кумыков, чеченцев – аккинцев и лезгин (конец 1989 г.), а вслед за ними – аварское и лакское национальные движения как реакция на этнополитический национализм других народов Дагестана; впоследствии заявили о себе *происламские* силы. Чем дальше, тем больше этническое и религиозное начала стали доминировать в массовых выступлениях периода «перестройки», вплоть до 1990 г. Надо признать, что воспитанникам «старой» политической школы в Дагестане приходилось принимать управленческие решения в этих непростых условиях массовых протестов, и соблазн «крутых мер» в отношении оппозиции был велик. Но к чести республиканских властей следует признать, что им удалось на том этапе избежать многих трагических ошибок.

Отношения между Махачкалой и Москвой в 1990-е годы

Развал Советского Союза и роспуск КПСС в августе 1991 г. в Дагестане встретили без ярко выраженного энтузиазма: не было ни массовых гуляний, ни митингов, ни растерянности. Давало о себе знать то самое социальное качество политической культуры масс (конформистское и консервативное), которое не раз впоследствии отражалось в обильном «урожае» голосов, отданных в Дагестане за КПРФ на выборах в Госдуму или на президентских выборах в РФ. С другой стороны, для подобной социополитической характеристики можно найти и другую формулировку: политическая индифферентность в вопросах, непосредственно не касающихся местной, республиканской проблематики.

Республиканская власть, олицетворяемая к тому времени фигурой председателя Верховного совета Республики Дагестан и Президиума ВС РД, Магомедали Магомедова оказалась на высоте положения, если иметь в виду адекватность принимаемых решений и умение лавировать между различными политическими течениями: религиозными, этнонациональными, кланово-субэтническими.

В рассматриваемый период антиноменклатурное движение «растворилось» в массе этнополитических движений и тихо сошло с политической арены. Этническая и религиозная идентификация, за редким исключением, перевешивали гражданское (общedaгестанское) начало. Политически активное сообщество в Дагестане к началу 90-х гг. прошлого века состояло исключительно из двух конкурирующих мусульманских партий, представлявших традиционный (суфистский) и салафитский (фундаменталистский) ислам, и нескольких этнополитических движений. Республиканским властям неоднократно приходи-

лось участвовать в урегулировании конфликтов, возникавших в силу активности этих движений и партий¹. Лишь после серьезных межэтнических противостояний в Махачкале на политической арене появилось достаточно мощное интернациональное движение под названием «*За мир и согласие в Дагестане*». Это вполне легитимное образование, в особенности среди городского населения, при поддержке «сверху» сумело нейтрализовать радикализм националистических движений.

Отношения с федеральным Центром в первой половине 1990-х гг. строились на началах прагматизма, лояльности и большой осторожности в том, что касается кадровой политики. В частности, после роспуска КПСС этнополитический баланс был нарушен: самая многочисленная национальность в республике – аварцы оказались без своего представителя в высших эшелонах власти. Руководство Президиума ВС РД не хотело рисковать, боясь навлечь на себя гнев «первого антикоммуниста» в стране, Бориса Ельцина и не делало никаких попыток «пристроить» бывшего первого секретаря Обкома КПСС – аварца Муху Алиева. Лишь после протестных акций аварского национального движения в конце октября 1991 г. он был избран заместителем председателя ВС РД.

Прагматизм республиканской власти выразился еще и в том, что она не последовала примеру многих национальных республик и автономий и не стала провозглашать Декларацию о суверенитете Дагестана. Было принято лишь Постановление о суверенитете (1993 г.) с довольно мягкими формулировками о «государственности» республики, которое разительно отличалось от подходов к этому вопросу в других республиках Северного Кавказа, а особенно – от республик Поволжья (Татарстан и Башкортостан) и позиции Саха-Якутия. Целостность Российской Федерации не ставилась под сомнение ни одним пунктом принятого Постановления.

Главными проблемами для республиканской элиты того периода были:

а) сохранить стабильность в Дагестане и «сгладить» межэтнические конфликтные узлы, проявляя при этом политическое творчество в том, что касается внутреннего устройства РД;

б) выбить различные преференции и помощь из ФЦ в условиях частичной блокады республики из-за событий в соседней мятежной Чечне, негативно сказавшихся на состоянии экономики и социальной сферы;

в) не дать «раскачать» политическую ситуацию в республике различным «партиям» и, по возможности, интегрировать их лидеров во власть.

Надо отдать должное правящей элите РД того периода и лично М. Магомедову – им удалось решить многие из этих задач. Причем в проект Конституции Дагестана от 1994 г. были включены некоторые положения из концепции Конституции, предложенной оппозиционным движением «*Конгресс народов Дагестана*», хотя, конечно, не все идеи национал-демократов могли быть учтены. Ключевой из этих идей было положение о «выборах в члены Госсовета РД от-

¹ Садыки М.-А. Дагестан: политические реалии и перспективы. М.: Олимпия, 1996. С. 26–41, 96–107.

дельно по каждой национальной курии»¹. За основу был принят коллегиальный институт исполнительной власти в форме Государственного совета (ГС РД), который состоял из избранных Конституционным собранием представителей «титульных» народов, обозначенных в Конституции РД. Был также предусмотрен важнейший для многонационального Дагестана принцип ротации по этническому признаку на должность председателя ГС РД (швейцарская правовая норма). Все это, вкупе с инкорпорацией в правящую элиту лидеров этнополитических движений, позволило существенно смягчить ситуацию с межэтническими отношениями в Дагестане.

Впоследствии, когда политические страсти улеглись, Госсовет РД инициировал отмену столь важной нормы Конституции РД, а Конституционное собрание приняло соответствующую поправку (весна 1996 г.). Политическим обоснованием этих действий явились военная кампания в Чечне и «угроза дестабилизации ситуации» в Дагестане. Но многие понимали, что ротация по этническому признаку на должности председателя ГС РД может актуализировать не только вопрос о персональной судьбе тогдашнего главы ГС РД, М.М. Магомедова, но и о ротации других членов Госсовета. Поэтому правящая элита республики легко и просто перешагнула через новую норму о ротации по этническому признаку, которая вполне могла стать политической традицией в республике со сложным, многосоставным характером общества.

В рассматриваемый период федеральный Центр не вмешивался во внутренние дела республики и строил свои отношения с Махачкалой, опираясь в первую очередь на Конституцию РФ (12 декабря 1993), куда вошли положения Федеративного договора. В условиях существования мятежной дудаевской Чечни, Кремль вправе был ожидать от других республик Северного Кавказа поддержки своего курса. Но ввод федеральных войск в Чечню в конце 1994 г. встретил неодобрение в соседних регионах. Так, действия Центра решительно не поддержал президент Ингушетии Р.Аушев, а председатель Госсовета РД М. Магомедов сделал это в более мягкой и дипломатичной форме. Дело в том, что в 1994–1995 гг. в Дагестане проходили многочисленные акции протеста против ввода федеральных войск в Чечню, и руководство РД не могло не считаться с общественным мнением, но, вместе с тем, не проявило и особой антивоенной активности. Оно предпочло воспользоваться сложившейся непростой ситуацией в регионе для наращивания объемов получаемой от Центра федеральной помощи. Напомним, что в период первой чеченской войны Дагестан фактически находился в транспортной блокаде, ибо коммуникации через территорию Чечни были недоступны. Лишь со строительством железнодорожной ветки в обход Чечни (с 1997 г.) ситуация заметно улучшилась.

Для Москвы, втянувшейся в вооруженный конфликт с Чеченской Республикой, главной задачей было сохранить Дагестан в орбите влияния Федерации и недопустить повторения в республике чеченского сценария. Но в Центре недостаточно адекватно представляли реальную ситуацию в РД, полагая, что «ничего

¹ Садыки М.-А. Дагестан: ... С. 86–89.

опасного там не может случиться». Неоднократные предупреждения со стороны депутатов парламента РФ (в частности, Р.Г. Абдулатипова) об угрозе дестабилизации обстановки «игнорировались Кремлем, как не заслуживающие внимания»¹. Федеральная исполнительная власть полагала, что стабильность в Дагестане можно поддерживать исключительно финансовой помощью, размеры которой в тот период были более значительными по сравнению с поддержкой других российских регионов. Однако дальнейшие события в республике показали, что Центр оказался неправ в своих расчетах, уповав исключительно на финансово-экономический фактор.

Действия федерального Центра в условиях внутренней дестабилизации в Дагестане в 1998–1999 гг.

К концу 1990-х гг. в республике сформировался новый класс местного олигархата, со значительными властными ресурсами и экономическими активами. Появление на политической сцене нескольких десятков сильных акторов, помимо официальных представителей власти, потенциально способствовало росту внутренней напряженности, что стало совершенно очевидным в мае 1998 г., когда здание правительства республики было захвачено бунтующей толпой.

После этих событий федеральная власть стала реально опасаться «чеченизации» Дагестана: в местных условиях это означало значительный рост влияния религиозной «партии» салафитов и ее радикального «крыла» в лице ваххабитов – сторонников «чистого» ислама в республике. Бригада во главе с бывшим заместителем Генерального прокурора РФ Колесниковым была командирована в республику на помощь местным правоохранительным структурам и республиканским властям. Шумная пиар-кампания вокруг борьбы с местными организованными криминальными сообществами и олигархами не привела, однако, к сколь-нибудь ощутимым результатам, тем более что велась избирательно и не была лишена влияния коррупционного фактора. После нападения отряда ваххабитов из Чечни на Буйнакскую мотострелковую бригаду, дислоцированную в Дагестане (декабрь 1998 г.), был принят республиканский закон «*О запрете ваххабизма как идеологии и практики экстремизма*».

Весь 1998-й год и первая половина 1999 г. прошли под знаком актуализации угрозы со стороны Чечни и борьбы с «ваххабизмом». В этих условиях для федеральной власти главной оставалась задача: обеспечить в Дагестане надежный тыл и базу для своих силовых структур; не допустить радикализации политически активных субъектов РД – с одной стороны, и возможности создания каких-либо коалиций и союзов чеченских ваххабитов с дагестанскими движениями и группами – с другой.

Заметим, что в этой непростой обстановке многие столичные эксперты и политики федерального масштаба (вроде С.Степашина) неадекватно «просчиты-

¹ Абдулатипов Р.Г. О чрезвычайных мерах по обеспечению устойчивого развития и безопасности РД // Справки Комитета Госдумы по безопасности о ситуации в Дагестане 16 декабря 1996 г.; О ситуации, сложившейся в РД: Постановление Госдумы ФС РФ № 2907-III ГД от 2.09.1998 // Ведомости ФС РФ-1998 г. № 27. С. 70–72.

вали» ситуацию. Так, например, они полагали, что «поход» Ш. Басаева на Дагестан в августе 1999 г. будет поддержан немалой частью местных мусульманских общин, и были немало удивлены отпором, который дали дагестанские ополченцы экстремистскому «интернационалу» из Чечни. Незнание и явное непонимание этнокультуры и политической психологии местных народов Дагестана – вот что, по нашему мнению, лежит в основе подобных скоропалительных оценок и выводов. Помощь «федералам» пришла оттуда, откуда ее не ждали. Это еще больше возвысило республику в глазах федеральной власти, что, очевидно, и послужило основанием для дальнейшей финансовой поддержки республиканского руководства, несмотря на весьма щекотливые моменты в межбюджетных отношениях.

Дагестан и федеральный Центр в 2000-е годы: особенности вертикали власти

Централизаторские, или унитарные тенденции в развитии Российской Федерации, превалирующие после 2000 г., начиная с первого президентского срока В. Путина, придали новое качество отношениям по линии «субъект Федерации – федеральный Центр». В концептуальном плане выстраивалась авторитарная модель с полупартийной системой, которая позволяет Центру без особого «напряжения» проводить необходимые социально-экономические реформы. Собственно, новая политическая «конструкция» страны и ее медийное обеспечение направлены на расширение легитимной базы федеральной власти, на сочетание неолиберальных принципов в экономике и финансах с жесткой вертикалью власти и полуавторитарной системой.

Так, «усмирение» региональной фронды позволило реализовать все те (неолиберальные) реформы, которые с 1990 г. проводились половинчато. Ключевые законопроекты принимались в 2000-е гг., как правило, в интересах крупного капитала: налоговый, трудовой, земельный кодексы и много сотен других федеральных законов.

Унификация региональных законодательств была направлена на ликвидацию всяких намеков на сепаратизм и автономию, выходящую за пределы принципов федерализма, закрепленных в Конституции РФ. Это была совершенно оправданная в тех условиях установка на укрепление государства, но на практике она трансформировалась в тотальную унификацию всего и вся, вплоть до пересмотра или отмены множества региональных законов, никак не покушавшихся на целостность Федерации. Речь идет о региональных законах, принятых в рамках так называемой совместной с федеральной властью компетенции и направленных на учет местной национально-культурной, геоэкономической и экологической специфики.

Повышение требовательности к главам высокودотационных и нестабильных регионов было совершенно оправданно с точки зрения нейтрализации коррупции на местах и вывода экономики из тени. В первую очередь данная установка коснулась республик Северного Кавказа, а затем и других субъектов Федерации. Централизация отразилась и на межбюджетных отношениях. К 2005 г. около 65% налоговых и неналоговых сборов Центр аккумулировал в федеральном

бюджете, тогда как в конце 1990-х гг. этот показатель составлял примерно 55%. На уровне федеральной, да и региональной властей редко кто осмеливался ставить под сомнение подобную практику, опасаясь обвинений в нелояльности Центру и лично президенту страны, а то и обвинений в сепаратизме. В целом федеративные реформы В. Путина резко сузили «окна возможностей» для политико-правового творчества на местах.

Особенно болезненно это отразилось в таких сложных, многосоставных обществах, как дагестанское. Не случайно по этому поводу совершенно в идентичном духе высказались два политических противника: Муху Алиев – бывший президент РД и Имам Яралиев – экс-прокурор РД, главный претендент на пост мэра Дербента, глава Сулейман-Стальского района. Они оба поставили под сомнение легитимность политической «конструкции» Дагестана, которая, на их взгляд, «слабо отражает всю палитру политических, этнических интересов сложного дагестанского общества» (*цитирую по смыслу – Д. Халидов*).

В Центре факты «перегибов» в распределении компетенции между федеральными и республиканскими органами власти были осознаны к 2005–2006 гг. и Президент РФ своим указом вернул целый ряд полномочий региональным властям – всего около 90 функций. Правда, многие главы регионов выражали недовольство тем, что полномочия остаются не подкрепленными соответствующими финансовыми источниками. Другая же часть глав регионов-доноров напомнила Кремлю, что неплохо было бы подкорректировать Бюджетный кодекс РФ с тем, чтобы расширить налоговую базу поступлений в бюджет субъектов РФ.

Новые политические установки Центра в Дагестане были восприняты неоднозначно. С одной стороны, требования по снижению сверхдотационной зависимости региона от федерального бюджета, увеличения налоговых сборов и снижения уровня теневой экономики в республике, а также соблюдения бюджетного законодательства и целевого использования федеральных средств давно назрели. Но, с другой стороны, требование «приведения в соответствие с федеральными законами республиканских законов» в условиях Дагестана означало ликвидацию разумной автономии в том, что касается внутреннего политического устройства.

В политической практике это привело к неожиданным для Центра последствиям. Дело в том, что в Конституции РД было заложено мало норм, которые можно было бы квалифицировать как потенциально сепаратистские. Дагестан, вопреки многим ожиданиям, не поддавался увлечению многих других республик – подписанию двусторонних договоров в рамках Федерации между региональными властями и Кремлем. И поэтому исключение этих норм из нового проекта Конституции РД не составило большого труда. «Региональная фронда» в Дагестане сводилась всего лишь к такой автономии в политическом устройстве республики, которая учитывала многоэтнический характер дагестанского общества. И в этой области результаты внедрения «сверху» идеи строгой централизации власти действительно оказались неоднозначными.

Так, в 2005 г. был упразднен коллегиальный институт исполнительной власти в форме Госсовета Республики Дагестан. В феврале 2006 г. Кремль предложил на утверждение Народного Собрания Дагестана кандидатуру нового главы

республики – председателя парламента РД Муху Алиева. Был существенно изменен также порядок формирования депутатского корпуса местного парламента: число депутатов в нем было сокращено в 2 раза и доведено до 72 человек, при этом 50% из них избирались по пропорциональной (партийной) системе, а остальные 50% – на мажоритарной основе. Соответственно было ликвидировано Конституционное собрание (КС), в составе 242 человек, формировавшееся ранее в равных пропорциях из депутатов парламента и из представителей местных органов власти (50:50). Легитимность КС, как весьма значимого для республики органа власти, никогда не вызывала у местных экспертов сомнения. В целом реальная, а не только символическая роль всех перечисленных структур власти – Госсовета РД, Народного собрания, Конституционного собрания – в прежнем формате и со значительной численностью членов и депутатов была в республике достаточно велика. Попробуем оценить далее последствия реформирования этих структур по инициативе Центра.

Во-первых, новый парламент и исполнительная власть Республики Дагестан в новом формате не отражают в должной мере многообразия этнополитических интересов. Увеличилась частота конфликтов на межэтнической, а нередко, и на внутриэтнической почве. Коллизии, связанные с выборами ректора Дагестанского государственного педагогического университета (в 2007 г.) или с выборами мэра города Дербента (октябрь 2009 г.) явились наглядной иллюстрацией подобного рода конфликтов. Зачастую конфликты приобретают неявный характер, но нередко выливаются в акции верхушечного террора, с политико-экономической «начинкой» и с этническим оттенком. В новых условиях формирования республиканской власти, когда ликвидированы органы представительной и исполнительной власти, в которых эти конфликты и претензии периодически озвучивались, а конфликтующие стороны искали «точки соприкосновения», они стали разрешаться на основе «понятий» теневого права, с криминальной начинкой, а нередко выливаться в массовые акции протеста.

Дореформенная конструкция власти в РД (до 2005–2006 гг.), конечно, не была лишена недостатков. Тогда также практиковались теневые сговоры между «перераспределительными синдикатами», близкими к бюджетным средствам, и нередко совершались теракты, связанные с конфликтом на почве «распила» бюджета. Однако в том, что касается учета межэтнических факторов, серьезно влияющих на ситуацию в республике, можно утверждать, что заложенные в прежней политической конструкции принципы требовали дальнейшего совершенствования, но не ликвидации.

Во-вторых, партийная конкуренция в РД, как и по всей стране, стала жертвой административного синдрома и полупартийной системы. Реальная конкуренция неформальных «партий» переместилась «внутрь» правящей партии, которая скорее напоминает «клуб поневоле» жестко конкурирующих друг с другом ключевых акторов местной политической сцены: олигархов и влиятельных «патронов» – высокопоставленных чиновников. Членство в правящей партии и ее руководящих органах – это всего лишь пропуск к бюджетной «кормушке» и решению важных кадровых вопросов. Сегодня трудно различить хоть

какие-то программно-идейные принципы и цели, заявленные многочисленными неформальными этнопартиями (термин Э. Кисриева – *примеч. автора*). Все они имеют реальные атрибуты политических партий: стремление к власти, группы поддержки, необходимые ресурсы и значительные мобилизационные возможности¹. Таким образом, реально сложившаяся в Дагестане политическая конфигурация существенным образом деформирует формальную политико-правовую систему власти, провоцирует дисфункцию системы, сообщая ей негативные черты.

В-третьих, обновленная политическая конструкция власти в республике неадекватна сложной социальной структуре общества и традициям политической культуры, в которых велика роль традиционных институтов демократии (так называемых джамаатов). Значительные слои местного мусульманского сообщества, которые нельзя идентифицировать с конкурирующими «партиями» салафитов и суфистов – фактически полностью выключены из общественно-политического процесса и системы местного самоуправления. Между тем именно они как раз и представляют собой потенциально третью мусульманскую «партию» – умеренную, законопослушную, сочетающую в себе современность и высокий уровень образования с лучшими традициями своих народов. При наличии в республике именно такой по составу и устремлениям партии она могла бы нейтрализовать внутриконфессиональный конфликт в Дагестане, существенно оздоровить религиозно-политическую ситуацию и значительно сузить социальную базу религиозно окрашенного экстремизма. Однако утвердившаяся в республике во второй половине 2000-х гг. политико-правовая модель власти не приспособлена к инкорпорации представителей этой «непроявленной партии» в структуры представительной власти.

Мы и раньше отмечали методологические огрехи подобных политических решений Центра применительно к сложным полиэтническим сообществам ряда республик Северного Кавказа, и прежде всего Дагестана². Принятая Москвой централизованная модель не соответствует природе дагестанского общества. В результате в республике явно нарастает уровень конфликтности. Одни конфликты, вытесненные на периферию общественно-политической жизни РД, дают о себе знать в форме деструктивной деятельности экстремистского подполья с его социальной базой; другие спорадически проявляют себя в виде протестных акций населения, третьи непременно еще дадут о себе знать в недалеком будущем.

Особенности влияния Москвы на политические процессы в Дагестане

Авторитарная модель власти, выстраиваемая в стране с 2001 г., в Дагестане приобрела ряд специфических особенностей, влияющих на политическую ситуацию в республике. Сравнительный анализ выборных процессов в РД и других регионах страны показал следующее.

¹ Кисриев Э.Ф. Факторы стабильности в Дагестане // Этнопанорама, 2001, № 1. С. 18–28.

² Халидов Д.Ш. «Конструкция» власти на Северном Кавказе: поиск оптимальной формы не завершен // Обозреватель, 2006, № 2.

Во-первых, «полупартийная» политическая система приобрела в регионе законченные и в чем-то уродливые формы. Использование административного ресурса правящей партией стало носить все более откровенный и меркантильный характер. Это отражается на результатах выборов как в местный парламент, так и в Государственную думу, а также на итогах выборов Президента РФ. Речь идет о том, что благодаря административному давлению, Дагестан демонстрирует уникально высокие результаты – в «более 95% проголосовавших», а фальсификация приобретает масштабный характер. Приведем конкретный пример с выборами в Госдуму РФ. Если в других регионах страны правящая партия имеет от 45 до 70% мандатов в местных парламентах, то в Дагестане – около 75%. Выборы в местный парламент в Дагестане в 2007 г. сопровождались громкими скандалами, разгромами штабов конкурирующих партий и даже убийствами кандидатов в депутаты. Правоохранительные органы проигнорировали эти вопиющие факты. И хотя формально были заведены уголовные дела, преступления до сих пор не раскрыты.

Во-вторых, характер вмешательства Центра в кадровую политику в Дагестане, хотя по формальным признакам и носит законный характер, на практике имеет все признаки патронажных и/или коррупционных связей. Это наглядно проявляется в ходе формирования «команды» главы республики, когда определяющую роль играют неформальные связи. Чаще всего единственным мотивом вмешательства Центра в данный процесс становится либо желание иметь в регионе свою «надежную» клиентелу, либо меркантильные соображения «начальства» того или иного федерального ведомства.

Подобное вмешательство, оформленное в виде просьбы или намека, в ряде случаев проходит гладко. Но далеко не всегда вмешательство федерального Центра в кадровую политику республики обходится без лишнего шума. Так, например, было с назначением Радченко на должность начальника Федерального управления налоговой инспекции по РД в 2009 г. В этом случае нарушался принцип этического квотирования, и это обстоятельство было использовано республиканским руководством для дискредитации этой федеральной инициативы. Тогда в процесс вмешались ряд влиятельных структур из Центра, скандал вокруг назначения широко освещался федеральными СМИ и был использован для дискредитации властей РД. Таким образом, пределы вмешательства Центра в кадровую политику республики постепенно расширяются.

В-третьих, правящая в стране политическая партия («Единая Россия») в общественном мнении Дагестана не воспринимается как классическая партия, со своей идеологией и программой. В то же время оппозиционные партии («Патриоты России» и КПРФ), которые имеют все партийные атрибуты – идеологию, платформы, внутрипартийную демократию и т.д. – пользуются в Дагестане большой поддержкой. В немалой степени это определяется также личностью формального или теневого лидера партии. На муниципальных выборах в РД такие оппозиционные партии регулярно показывают хорошие результаты. В частности, опальный экс-прокурор республики Имам Яралиев, сумев победить на выборах главы Сулейман-Стальского района вопреки воле

республиканских властей стал по сути неформальным лидером в Южном Дагестане. Аналогичный случай имел место и на выборах главы Кизлярского района, где, вопреки воле М. Алиева, победил Сагид Муртузалиев – олимпийский чемпион Сиднея, популярный среди дагестанской молодежи общественный деятель. В целом выборы в местные органы власти проходят в обстановке большого эмоционального накала и под более выраженным гражданским контролем. Здесь гораздо больше демократии и неподдельного интереса людей к результатам выборов, а влияние центра, наоборот, в этом процессе минимально.

Оппозиционные партии и отдельные известные лидеры в республике вполне успешно лавируют между федеральной и республиканской властями. Ресурс влияния Кремля и Администрации Президента РФ проявляется исключительно через главу республики и республиканское отделение партии «Единая Россия». Другие влиятельные акторы местной политической сцены стараются выстроить свои сети, включаясь, в том числе, в команды олигархов общероссийского масштаба или – в команды влиятельных федеральных чиновников.

В итоге можно констатировать, что общественно-политическая жизнь в Республике Дагестан слабо интегрирована в общедофедеральные политические процессы, хотя по формальным признакам это почти незаметно. Население так же «активно», как и в других регионах страны, выбирает президента РФ и Госдуму; так же, как и вся страна, смотрит центральные ТВ-каналы и исправно получает федеральные дотации и субвенции. Но эта активность скорее отчетная, отретушированная, нежели реальная. На самом деле в Дагестане сегодня сильны настроения политической индифферентности во всем, что касается не только общедофедеральных, но и региональных (кавказских) проблем. Это известный в политологии, типичный «швейцарский синдром»: нейтралитет и безразличие к тем проблемам, на решение которых трудно повлиять или же издержки заинтересованного отношения к которым слишком велики. Для Дагестана верно скорее второе, ибо сложный характер местного социума и множество местных проблем актуализируют именно такой подход.

Подобная политическая установка населения отражается даже на судьбе «разделенных» дагестанских народов – лезгин (более 500 тыс. чел.) и аварцев (более 100 тыс. чел.), которые проживают в соседнем Азербайджане. Проблемы соседей по региону Северного Кавказа, или вопросы слияния и поглощения субъектов РФ не становятся в Дагестане предметом политического дискурса. В период горбачевской «перестройки», когда республика сотрясалась межэтническими и внутриконфессиональными (тогда еще мирными) конфликтами, кристаллизовалась нейтралистская установка, базирующаяся на принципе: «лишь бы сохранить мир и межнациональное согласие в республике». Такая установка сохраняется и сегодня, она в определенной степени консолидирует местную правящую элиту и позволяет Центру в достаточно широких пределах манипулировать республиканским руководством с помощью кадровой политики.

На первый взгляд, в этом проявляется провинциализм местной правящей элиты, ее неспособность к стратегическому мышлению и выстраиванию долгосрочной политики. Но если воспользоваться нейтральной терминологией, то в

этом заключен рационализм и прагматизм правящих групп, решающих тактические задачи.

Описанный выше подход руководящей элиты Дагестана сформировался на местной политической культуре – партикулярной по форме, в т.ч. на уровне местных общин – джамаатов, и патронажной по своей сути. Политический класс в своем поведении не может быть выше национальной политкультуры, легитимной в своей основе. Ослабить эту связь могут импульсы по развитию и четкие стратегические задачи, спущенные «сверху», с одной стороны, и активность институтов гражданского общества «снизу».

Провинционализм политической элиты Дагестана не позволяет ясно сформулировать актуальные для республики задачи, касающиеся ключевых вопросов развития, законодательных реформ и инициатив, выносимых на федеральный уровень. К таковым следовало бы отнести решение вопросов землепользования, проблему «разделенных народов», проживающих в Азербайджане, и связанный с этим вопрос водоотвода из пограничной реки Самур. Но самый главный вопрос, который дагестанская элита должна была бы поставить перед федеральным Центром – это необходимость отражения в политической и экономической системе республики чрезвычайно сложного характера местного социума, особенностей социальной культуры различных народов РД, их интересов и конфликтов. Федеральный центр не может и не желает, по определению, сформулировать в таком контексте проблему, а в Дагестане нет политической силы, способной на это. В отличие от ситуации начала 1990-х гг. на уровне гражданского общества (различные СМИ, центры и общественные движения) проблемы эти озвучиваются, но диалог с властями оставляет желать лучшего в силу вышеуказанных причин.

Проблема местной политкультуры проявляется также в том, что региональные лидеры очень слабо используют возможности кооперации и координации; дублируют одни и те же проекты, плохо представляя возможности рынка и перспективы защищаемых проектов. Отсюда – нерациональность и убыточность производства, долгострой, как результат распыления федеральных средств. На данный аспект политической культуры обратил внимание полпред СКФО А. Хлопонин на одной из встреч с сенаторами из регионов. По сути дела, на новом этапе развития федерализма на Северном Кавказе актуальна постановка задачи реанимации хорошо зарекомендовавших себя элементов и идей советских совнархозов. Именно на период совнархозов (вторая половина 1950-х – начало 1960-х годов прошлого века) приходится наиболее успешный этап социально-экономического развития Дагестана. Тогда были построены десятки предприятий, которые сравнительно успешно функционируют до сих пор. Есть смысл внимательно изучить этот опыт и применить его сейчас в рамках СКФО.

Федеральная финансовая помощь республике и ее оборотная сторона

Во второй половине 1990-х годов Дагестан входил в число 10 субъектов Российской Федерации – основных получателей финансовой помощи из Центра¹.

¹ Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков (под ред. А.М. Лаврова и А.Г. Макушкина). М.: МАКС Пресс, 2001. С. 109.

К 2000 г. помощь республике из федерального бюджета примерно в 9 раз превышала объем собранных на ее территории налогов, поступающих в бюджет РФ. За 1995–2000 гг. размер дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) увеличился в абсолютном и относительном значениях: с 4,6 до 5,36%¹, а к 2002 г. – до 7,3² от всего объема бюджетных дотаций регионам страны. Помимо дотаций из ФФПР, регион получал средства по статье «прямые расходы федерального бюджета», обычно именуемой «прямые федеральные расходы» (ПФР). Объем этих расходов задается Москвой, а структура использования (кому и сколько положено) – частично также региональными властями. По *объему прямых федеральных расходов на душу населения* (с учетом прожиточного минимума) Республика Дагестан, начиная с 1999 г., входила в первую десятку регионов России.

В Москве уделяли также повышенное внимание вопросам социально-экономического развития республики. За период 1993–2002 гг. было принято шесть постановлений правительства РФ, посвященных этим проблемам³. Разумеется, многие пункты из них не реализовывались в силу не только объективных, но и субъективных причин. Некоторые из программ, инициированных еще в 1990-е гг., до сих пор не реализованы или выполнены лишь частично. Это касается программ «Горы», «Юг Дагестана» и «Новолакстрой». Одна из причин связана с коррупцией как на местном, так и на федеральном уровнях. Масштабные экономические программы, финансируемые из бюджета РФ, предоставляют прекрасные возможности для перекачки государственных денег в частные «карманы».

Особенностью межбюджетных отношений по линии федеральный Центр – Республика Дагестан в период 1994–2000 гг. были явные диспропорции в распределении прямых федеральных расходов⁴. Так, в 1999 г. суммарный объем ПФР для Дагестана, в пересчете на душу населения был в 1,6 раза выше, чем в среднем по регионам РФ, но при этом расходы на многие важные отрасли экономики республики и социальную сферу были ниже, чем в других регионах страны. Исключение составляло сельское хозяйство и рыболовство – на них по линии ПФР выделялось в 2 раза больше средств, чем в среднем по РФ. Однако в промышленности, энергетике и строительстве федеральные расходы были почти в 2 раза ниже по сравнению со средними для РФ, а на образование, здравоохранение, социальную политику, культуру, СМИ – выделялось в 1,7 раза меньше средств из бюджета РФ, чем в среднем по стране.

Какой же вывод напрашивается из анализа этих данных? Очевидно, что в федеральном бюджете РФ закладывались заниженные цифры по социальным расходам и поддержке реального сектора в Республике Дагестан, а собственных

¹ 1 Федеральный бюджет и регионы: структура финансовых потоков (под ред. А.М. Лаврова и А.Г. Макушкина). М.: МАКС Пресс, 2001. С. 292.

² 2 Закон о федеральном бюджете на 2002 г. // Российская газета. 16.02.2002.

³ 3 Из Аналитического доклада Комитета по безопасности Государственной думы ФС РФ 2001 г.

⁴ 4 Федеральный бюджет и регионы... С. 137, 142, 144, 146.

средств у региона не было и не предвиделось. Разумеется, в таких условиях трудно говорить об эффективной промышленной и социальной политике в Дагестане.

Помимо указанных диспропорций в федеральном финансировании Республики Дагестан, в отчетах Счетной палаты РФ по Дагестану за 1996–1997 гг. и 2000–2001 гг. содержится достаточно много замечаний, свидетельствующих о проблеме эффективного и целевого использования федеральных средств в республике. Контраст между подходами к социально значимым расходам – с одной стороны, и расходами на госуправление, сельское хозяйство и рыболовство был более чем очевидным. Именно поэтому аудиторы СП РФ предлагали: *«Не допускать случаев перефинансирования мероприятий, отнесенных к прочим расходам, за счет уменьшения финансирования социально значимых расходов ...организовать работу в республике по разработке нормативов минимальной бюджетной обеспеченности в социальной сфере ... принять меры по сокращению кредиторской задолженности в учреждениях социально-культурной сферы»*¹.

Оборотной стороной такой «политэкономии» федеративных отношений стал рост коррупции и теневой экономики. Дагестан в 1990-е гг. вышел в «передовики» по освоению кредитов, выдаваемых по указанию Москвы экономическим субъектам, населению и местным банкам. Многомиллиардные суммы широким потоком вливались в республику, где в дальнейшем использовались и для «отмыва» незаконно полученных доходов, и для материализации фальшивых авизо (т.н. «воздушных» денег). Республика в тот период стала зоной реализации хитроумных «серых» схем освоения государственных средств. Разумеется, кое-что перепало и реальному сектору. В 1993–1996 гг. в Дагестан было «накачано» почти 6 000 млрд. руб. – эта сумма в 3 раза превосходит объем средств, полученных всеми северокавказскими республиками и Калмыкией вместе взятыми². Интересно, что по числу собственных банков и филиалов других российских банков Дагестан вошел в первую тройку субъектов РФ, а почти 25–30% населения республики в первой половине 1990-х гг. были вовлечены в рискованную гонку по освоению кредитных средств. Этот аспект федеральной (финансовой) политики в республике также связан с коррупционными связями, с одной стороны, и спецификой бизнес-этики в регионе, с другой. Вся страна, с подачи ангажированных СМИ, говорила о фальшивых «чеченских» авизо. Между тем, именно Дагестан стал ключевой «точкой» реализации криминальных операций с этими финансовыми инструментами, о чем довольно подробно написано в мемуарах экс-министра МВД РД М. Абдуразакова.

Негативными последствиями бесконтрольного финансирования республики стали значительные бюджетные нарушения как на уровне федерального Центра, так и в регионе³. Представление об их масштабах дают итоги проверок

¹ Отчет Счетной палаты (СП) РФ по результатам проверки исполнения бюджета РД в 2000 году и в 1 полугодии 2001 г. / Сборник отчетов Счетной палаты РФ. М.: Госдума, 2002.

² Расчеты автора по официальным данным: Регионы России. Стат. сборник. М., 2000 г. Т. II. С. 787.

³ См.: Халидов Д.Ш. Северный Кавказ: что делать? / Системный анализ, назревшие меры и актуальные проекты. М.: РГТЭУ, 2010. С. 31–32.

Счетной палатой РФ исполнения бюджета в РД за периоды 1995–1997 гг. и 2000–2001 гг.¹ В 2000–2001 гг. объемы налоговых и внебюджетных сборов в Дагестане не превышали 7–8% ВРП, или 1/7 от средств республиканского бюджета. За период 1992–1999 гг. налоговые и прочие сборы в РД (в процентах к ВРП) снизились почти в 2 раза: с примерно 14 до 8,5%². Это косвенный признак «тенизации» экономики республики.

Нельзя не учитывать и влияние коррупционных «сигналов» из Центра. Системный характер коррупции в республике усиливал социальную поляризацию в обществе и провоцировал аппетиты десятков местных олигархических кланов. Помимо чеченского и религиозного («ваххабитского») факторов, это явилось одной из основных причин дестабилизации ситуации в РД к концу 1990-х гг. Сверхприбыли, аккумулируемые в узкой группе влиятельных «кланов» – это прежде всего политический, а не только финансово-экономический ресурс. Благодаря этому ресурсу обеспечивается как лояльность ряда высших чиновников в Центре, так и многочисленной местной «клиентуры». Это тот ресурс, который как раз и является необходимым условием упрочения позиций местных кланов в жесткой конкурентной борьбе за «место под солнцем», а параллельно ведет к монополизму и застою в экономике. Кроме того, республике объективно было невыгодно раскрывать свой налоговый потенциал, ведь чем больше налоговых и прочих сборов, тем меньше размер федеральной помощи в виде трансфертов из ФФПР.

В Москве не могли не заметить тенденцию серьезного уменьшения налоговых и прочих сборов в Дагестане на фоне постоянного роста помощи из федерального бюджета. Было очевидно, что дефицит местного бюджета обусловлен уходом экономики в тень. Этому процессу республиканская власть не могла противодействовать, поскольку сама не была достаточно легитимной.

В 2001 г. Президент РФ В. Путин довольно жестко поставил перед руководством республики вопрос о высокой дотационности Дагестана. Для такой постановки проблемы были все основания, хотя РД – не исключение не только на Северном Кавказе, но и в целом в стране. Несколько десятков субъектов РФ относятся к т.н. регионам-реципиентам, т.е. постоянным получателям дотаций, или трансфертов из специального бюджетного фонда – ФФПР. Задача трансфертов из ФФПР – подтягивание всех субъектов РФ до установленных Центром стандартов бюджетных услуг и социальных гарантий как по принципу «минимальной обеспеченности», так и – «пропорционального выравнивания». Но даже после получения этих централизованно выделяемых средств доходы самых богатых и самых бедных регионов России отличаются более чем в 10 раз. Федеральная власть, как правило, стоит перед сложным вопросом: как пройти между «Сциллой» – максимально эффективного использования налогового потенциала региона и «Харибдой» диспропорций, разрывающих единую страну.

¹ О результатах проверки использования средств федерального бюджета в 1994–1997 гг. в РД: Отчет СП РФ // Бюллетень СП РФ. 1999. № 2. С. 78–102.

² Федеральный бюджет и регионы... стр. 287.

Среди регионов-реципиентов сверхдотационными считаются те субъекты, в бюджетах которых доля федеральных дотаций (из ФФПР) составляет примерно 50 и более процентов от доходов собственных бюджетов. Из «русских» субъектов РФ в этом списке стабильно присутствуют на протяжении многих лет Амурская, Ивановская, Псковская, Магаданская и Камчатская области, Алтайский край и др. На Северном Кавказе дотации из ФФПР составляют в бюджетах республик КБР и РСО-Алания – чуть более 55% их доходов; в КЧР и Адыгее примерно по 65–70%; в Дагестане колебания этого показателя отмечаются в пределах 72–84% за последние 10 лет. По данным за 2008 г., средства из ФЦ составляли 33 820,9 тыс. руб., или 72,7% доходов республиканского бюджета, а в 2009 г. – 48 229,8 тыс. руб., или 80,2%¹. Причем в Дагестане за период 2005–2008 гг. поступление налогов и неналоговых сборов увеличилось более чем в 3,8 раза². В Ингушетии и Чечне показатели еще выше – около 85–90%. Не стоит забывать, что Ингушетия очень «молодая» республика, и с созданием налоговой базы у нее были очевидные проблемы. Чечня же переживает этап послевоенного восстановления.

Госсовет и его лидер М.М. Магомедов правильно расшифровали «сигналы» из Центра, и в 2002–2005 гг. были предприняты серьезные попытки к резкому наращиванию налоговых и неналоговых сборов в республике. С 2001 по 2005 г. налоговые и прочие сборы в РД выросли почти в 3 раза. Но качественно картина не изменилась, ибо подобный рост был связан с ростом валового регионального продукта. Аудиторы Счетной палаты РФ и местные эксперты обоснованно полагали, что «налоговый потенциал сознательно занижают». Причем пример в этом плане подавали именно самые известные акторы местной политэкономической сцены: олигархи, влиятельные чиновники и главы администраций городов и некоторых районов. Именно их бизнес, с монопольными чертами и преференциями оставался, по большей части, недостижимым для контрольных и фискальных органов. Соответственно, малый и средний бизнес также старался выправить деформированные «сверху» правила игры, чтобы устоять на плаву. Честный бизнес в условиях системной коррупции просто не мог выжить, т.е. быть конкурентоспособным и рентабельным. Кроме того, правила межбюджетных отношений таковы, что чем больше соберешь налогов в регионе, тем меньше получишь федеральных трансфертов из ФФПР. Так уж лучше не «кошмарить» свой бизнес, чтобы не потерять дотации и не задушить ростки предпринимательства – так или примерно так могли рассуждать республиканские власти. С точки зрения провинциальной политкультуры трудно возражать против подобной логики. Но если анализировать явление в стратегической перспективе, с позиций интересов республики и страны в целом, то данная логика уже не выглядит столь безупречной.

На переходном этапе к рынку государство в России смирилось с ролью слабого «агента» фискальных и контрольных функций. Но в последние годы стали

¹ <http://dagstat.gks.ru/Lists/public/Attachments/16/6.финансы.pdf>.

² Рассчитано автором по данным: 1) Закон о республиканском бюджете РД на 2005 год (принят 28.12.2004 НС РД); 2) dagstat.gks.ru/.

очевидны признаки решительной установки на слом порочных «правил игры». Это относится и к Дагестану. В 2005 г. появился Доклад Комиссии Полпредства ЮФО (отв. А. Починок) по Республике Дагестан, который, безусловно, сыграл свою роль в смене приоритетов федеральной политики в регионе. Основные выводы этого доклада сводились к следующим моментам: 1) в РД широко распространено нецелевое использование бюджетных средств; 2) сектор теневой экономики достиг огромных размеров, вследствие чего недобор налогов также составляет большой объем и др.

По итогам аналитического доклада в Справке Комиссии ЮФО по РД¹ было предложено:

1. Принять комплекс мер, обеспечивающих реальную политическую и, по мере возможности, юридическую ответственность региональных и местных органов власти за конечные результаты работы в экономической сфере, стимулирующих указанные органы к развитию собственного налогового потенциала территорий.

2. Ввести для органов власти дотационных субъектов Федерации существенные ограничения в части установления предельных размеров дефицита бюджета республики, объема государственного долга и контроля за расходами. Принять комплекс мер по оптимизации расходов, ликвидации кредиторской задолженности, нормализации межбюджетных отношений в республике, принять меры по увеличению поступлений в бюджет, ликвидации налоговых льгот, ограничению численности и фонда оплаты труда государственных служащих субъекта Федерации, ограничения количества бюджетных организаций.

3. Установить однозначные и жесткие, исключая субъективное усмотрение правила оказания финансовой помощи, как дотационным субъектам Федерации, так и муниципалитетам из вышестоящих бюджетов».

Доклад не был лишен недостатков и непонимания того, что фискальные органы РД применяют закон избирательно, а также того, что нужен дифференцированный подход к различным отраслям экономики. Таким образом, проблема заключается в повышении эффективности управления и наиболее полном использовании налогового потенциала республики. Последнее включает в себя и решение проблемы теневого сектора экономики. Вывод значительных сегментов и отраслей хозяйства, в особенности в сфере сервиса, производства алкогольной продукции, рыбной промышленности и др. из «тени» – это серьезная проблема в РД, которую неоднократно озвучивали высшие чины республиканской власти, но радикальное ее решение возможно только в масштабе всей страны.

Проблема стабильности и борьба с терроризмом

Другая, не менее серьезная проблема в отношениях Дагестана с Центром связана с противоречивостью реализации контртеррористических операций (КТО) федеральных силовых структур на Северном Кавказе. В том, что касается терроризма и экстремистского подполья, итог за период 2006–2010 гг. весьма неутешительный. Рост рядов подполья очевиден, динамика цифр диверсионно-террористических актов и жертв с обеих сторон приобретает угрожающий характер.

¹ Черновик, № 30, 05.08.2005.

В Дагестане некоторые эксперты и даже главы муниципалитетов еще недавно были уверены в сознательном характере «провокаций» со стороны федеральных силовых органов, якобы заинтересованных в поддержании постоянного очага напряженности в регионе¹. Здесь очевидно присутствует комплекс мотивационных факторов, среди которых меркантильные соображения также играют свою роль. В начале 2000-х гг., получила широкое распространение практика преследования со стороны правоохранительных структур мусульманских общин и прихожан мечетей по самому факту сильно выраженной исламской идентичности или по подозрению в наличии «ваххабитских» установок. Местными органами МВД на вооружение был взят принцип «презумпции виновности», когда только по внешним признакам арестовывали на время десятки и сотни прихожан той или иной мечети. По заявлению милицейских чинов в регионе, им спускали из Центра «план по ваххабитам».

Наиболее точную характеристику происходящего в Дагестане, в этом контексте, дал мэр Хасавюрта С-П. Умаханов, отвечая на вопрос корреспондента газеты: «А какие существуют политические мотивы ухода молодежи в подполье?» Умаханов заявил буквально следующее: «Команда Путина – это те люди, которые хотят навести порядок и в Дагестане, и на Северном Кавказе... А есть другая команда, и в этой команде тоже есть и члены администрации Президента, и правительства России, и генералы. Во всех структурах есть у них свои люди. Эти люди от имени Путина все, что делается хорошее Президентом страны, опошляют. Они делают так, чтобы народ озлобить и дестабилизировать обстановку. И в Дагестане есть генералы, которые специально, незаконными действиями нашу молодежь, наше население хотят натравить против нашего государства, против нашего Президента. Специально озлобляют народ»². Он же указал на то, что «противозаконной деятельностью занимаются прикомандированные из российских областей части внутренних войск МВД и силовые структуры из Чечни»³.

Итог такой федеральной политики, с упором исключительно на силовую составляющую известен: в Дагестане за последние годы фактор экстремистского подполья уже влияет на политические процессы в отдельных районах. В определенных слоях молодежи подполье воспринимается как повстанческое движение, со своей героикой и ценностями. Все большее распространение приобретает «повстанческий рэкет», когда отдельные олигархи и богатые чиновники вынуждены платить в экстремистскую «казну» солидные суммы.

¹ Халидов Д.Ш. Кавказская политика Центра// Обозреватель, № 2, 2007.- http://www.rau.su/observer/N2_2007/030_041.pdf.

² Интервью мэра Хасавюрта С-П. Умаханова корреспонденту газеты «Черновик» (октябрь 2005). Он же комментировал все это таким образом: «По большому счету в мирном городе, с применением бронетехники, БТРами оцепляют кварталы, издеваются над людьми, как будто это какая-то прифронтовая зона, ведут себя как оккупанты, занимаются мародерством. Под видом оцепления заходят в дома, забирают золото, драгоценные вещи. Поэтому недавно, чтобы препятствовать подобному беспределу, мы под эгидой городской администрации создали Общественную комиссию из представителей прессы, духовенства, депутатов и правозащитников».

³ Там же.

Лишь со второй половины 2009 г. стали очевидны попытки федеральной власти, направленные на смену ориентиров – переход от силовых методов к восстановлению правовых принципов и закона в этой сфере. *В целях дальнейшего решения задачи по обеспечению безопасности Юга России необходимо сформировать цельную и непротиворечивую политику федерального Центра.* Она должна быть направлена на интеграцию всех групп населения региона в общероссийскую жизнь и нейтрализацию состояния раскола и отчуждения в обществе; на тщательное разведение понятий «терроризм» и «ислам» в информационном пространстве, на изоляцию лагеря «непримиримых» в Дагестане. Деструктивная практика должна уступить место широкому взаимодействию с общественными структурами, жесткому спросу в отношении тех силовиков и служащих МВД, которые допускали грубейшие нарушения прав человека и практиковали бессудные расправы.

Важно преодолеть информационное и политическое раздвоение между идеями подлинно единой, объединяющей народы России, и реальной практикой и противоречиями в функционировании соответствующих государственных институтов. Представляется обоснованной следующая приоритетность действий в контексте решаемых задач: а) информационная политика и коррекция деятельности соответствующих федеральных институтов; б) приведение в соответствие с правовыми нормами практики силовых и правоохранительных институтов в регионе; в) социально-политические меры и кардинальные реформы в деятельности институтов власти в регионе; г) нейтрализация коррупции и вывод из тени экономики; д) проведение в жизнь назревших социально-экономических мер и нейтрализация безработицы.

Первый президент Дагестана и «новые-старые» веяния в отношениях с Москвой

В феврале 2006 г. на пост главы республики был выдвинут спикер парламента, бывший первый секретарь Обкома КПСС, Муху Алиев. Он давно был известен в республике как достаточно значимая политическая фигура, которую обошли стороной коррупционные соблазны. Очевидно, в Москве рассчитывали на серьезный положительный сдвиг на всех обозначенных выше направлениях: восстановление порядка в бюджетном механизме и нейтрализация коррупции; создание относительно приемлемых условий для прямых инвестиций и возвращения капитала, ранее выведенного из республики; успех на ниве борьбы с терроризмом и экстремизмом. Возможно, имела место и другая мотивация, связанная с необходимостью обеспечить стабильность в регионе на переходный период – до подбора более динамичной, молодой кандидатуры, отвечающей современным требованиям.

Оправдались ли надежды федерального центра и дагестанского общества? – И да, и нет. Рассмотрим некоторые промежуточные итоги по ключевым аспектам.

Налоговые и неналоговые сборы. Судя по официальным цифрам, рост налоговых и неналоговых сборов за время правления М. Алиева составил значительную цифру: почти в 3,5–4,0 раза, о чем мы уже писали ранее. Впервые, за последние

15 лет, доля налоговых и неналоговых сборов в ВРП Дагестана приблизилась к цифре в 10%. Соответственно, снизилась и дотационность республики примерно на 7%, составив в 2009 г. уровень в 72,7% консолидированного бюджета РД (напомним, что это был год «пика» финансово-экономического кризиса). Но с другой стороны, фискальный пресс обрушился прежде всего на самый незащищенный административным ресурсом малый и средний бизнес, в том числе – на производственный сектор. Это породило недовольство среди обширного социального слоя предпринимателей. Следовательно, здесь успехи государства относительно, ибо не подкреплены единством и справедливостью «правил игры» для всех участников экономического процесса.

Привлечение инвестиций и капитала выходцев из республики. Здесь определенные достижения налицо. В период 2006–2009 гг. отмечался рост капитальных вложений в основной капитал. В частности, в 2006–2007 гг. доля расходов консолидированного бюджета РД на капитальные вложения от общего объема расходов консолидированного бюджета выросла с 6,8 до 11,0%¹. Предприниматели из числа дагестанцев, добившиеся значительных успехов за пределами республики, стали вкладывать свои средства на малой родине. Но и здесь не обошлось без конфликта моделей поведения и ценностей. Представляется, что иногда бизнес и власть в лице М. Алиева говорили на разных языках: то, что казалось в одном случае рациональным (с позиций бизнеса), в другом случае (с позиций власти) выглядело иррациональным и вредным. Этот конфликт периодически проявлял себя в виде откровений тех или иных дагестанских бизнесменов в печати и на центральных каналах ТВ или шумных дебатов в стенах местного парламента, как это было по поводу проекта пресловутой «немецкой деревни».

Борьба с коррупцией и кадровая политика. Новый глава республики обозначил свое кредо как «стремление вернуть доверие народа к власти». На понятном языке это означало предельную честность и борьбу с коррупцией, которую он объявил с первых же дней своего правления. Искренность намерений М. Алиева не ставилась под сомнение. О коррупции в федеральных правоохранительных и силовых структурах, функционирующих в Дагестане, он открыто говорил и на совещании в Полпредстве ЮФО в августе 2006 г. Смелое заявление главы Дагестана, правда, не было подкреплено объективной оценкой сил и возможностей реальной борьбы с явлением, получившим системный характер в целом по стране.

Но М. Алиев не учел целый ряд серьезных факторов, которые никак не могли способствовать успеху в борьбе с коррупцией. И как опытный политик, он должен был учесть эти обстоятельства. Во-первых, само явление «производится» на уровне федерального центра некоторыми ключевыми ведомствами, и без поддержки Центра вряд ли следовало ожидать ощутимых успехов в этом направлении. Во-вторых, негативная инерция в аппарате власти настолько высока, а сложившиеся нормы теневого права настолько прочно вросли в общественную ткань, что без мощной «команды» единомышленников антикоррупционный по-

¹ Результаты Республики Дагестан за 2006 и 2007 гг. // Сайт правительства РД.

рыв главы республики был обречен на провал. Надо обладать адекватными ресурсами власти, чтобы реально переломить ситуацию. Таким ресурсом в Дагестане являются институты традиционной демократии в лице сельских общин – джамаатов и их неформальных союзов на местах. Но в одних случаях властные структуры поддерживали инициативы «снизу», в том числе и антикоррупционного свойства, против злоупотреблений властью глав районных администраций. К примеру, это наблюдалось в Кумторкалинском районе в 2006 г. Но в других случаях – в Докузпаринском и Табасаранском районах, республиканская власть, по сути, отступила перед напором различных влиятельных лоббистов, и местные общины, выступившие против районных властей, оказались без поддержки Махачкалы. Такая двойственность, противоречивость в действиях власти не могла добавить политических «очков» главе республики.

К 2008–2009 гг. окончательно стало ясно, что возможности главы республики чрезвычайно лимитированы в том, что касается и кадровой политики, и нейтрализации коррупции. Никакие кадровые перетряски уже не могли скрыть противоречивость и несистемность курса президента Дагестана, ставшие очевидными в верхних эшелонах власти.

В-третьих, глава республики оказался сам не свободен от коррупционного влияния части своего близкого окружения. В случае с Муху Алиевым это выглядело совершенно недопустимым, в корне противоречащим его прежнему стилю поведения и громким заявлениям о «борьбе с коррупцией». Попытка «вписаться» в меркантилистскую систему завершилась провалом как в морально-политическом плане, так и в том, что касается персональных отношений с влиятельными дагестанскими олигархами местного и общедофедерального масштаба.

Возможно, первый президент Республики Дагестан рассчитывал на поддержку Президента РФ, особенно в вопросе ротации руководства в правоохранительной и судебной сферах. Речь шла о замене людей в МВД, Верховном суде и в Прокуратуре РД, при сохранении сложившегося баланса этнических квот в процессе распределения должностей. Однако, добившись смещения прокурора РД – этнического лезгина, М. Алиев ничего не смог предпринять в отношении председателя Верховного суда и министра МВД РД (соответственно даргинца и аварца). Это немедленно отразилось на рейтинге М. Алиева в Южном Дагестане, ибо сей шаг, не подкрепленный другими кадровыми перестановками, вызвал недовольство в лезгинской среде. Вышел казус и с должностью начальника Управления ФНС по РД, также лезгином.

В-четвертых, политика – это не та сфера, где можно дать волю иррациональным мотивам. Именно этот фактор сыграл свою негативную роль в ряде кадровых решений М. Алиева, в том числе и в отношении спикера парламента Магомедсалама Магомедова – сына бессменного председателя Госсовета РД М.М. Магомедова. Представляется, что это обстоятельство также сыграло свою роковую роль в его дальнейшей судьбе. В итоге первого президента РД ожидал вполне прогнозируемый провал, ибо, прежде чем реализовывать какой-либо проект и программу, необходимо взвесить все факторы и условия – это ключевой императив системного подхода, в том числе и в политике.

Примером могут служить отношения с федеральными ведомствами и их представителями в Дагестане. Более 20 должностей в республике входят в номенклатуру федеральных ведомств. В процессе назначения на некоторые должности Москва должна учитывать мнение главы республики, но во многих других случаях вообще не требуется его согласие. В деятельности разных федеральных структур на местах отражаются сложившиеся на уровне Центра нормы, которые не всегда совпадают с локальной спецификой, что проявляется в неконсолидированности действий федеральных структур. Это касается и вопросов коррупции и нецелевого расходования бюджетных средств.

Все это в комплексе подвигло Центр на выдвижение новой кандидатуры на пост главы республики. Возможно, сыграли свою роль и немалодой уже возраст, и неспособность усвоить в полной мере новые инициативы Москвы по инновациям и модернизации общества. Попытки М. Алиева, в свою очередь, сыграть контригру и убедить Центр в своей адекватности ситуации и новым вызовам увенчались неудачей. В результате на пост нового главы республики был выдвинут и затем избран парламентом Магомедсалам Магомедов. Кремль обошелся с М. Алиевым «по-иезуитски», хотя среди 5 претендентов на должность президента РД кандидатура М.М. Магомедова действительно выглядела предпочтительнее других по многим критериям. Основные из них – наличие команды и наработанных связей, солидный бизнес-опыт, солидная теоретическая и политическая подготовка (М. Магомедов – доктор экономических наук).

Вместо заключения

1. Сложность управления республикой и накопившиеся проблемы в отношениях ФЦ с Дагестаном, помимо известных причин, вытекает из унифицированного, недифференцированного подхода, не склонного учитывать особенности социальной структуры и культурные традиции региона. Постановка задачи синтеза традиций и модерна позволяет снять это противоречие и включить местные культурные особенности в схемы стабилизации и развития.

2. При этом необходим системный подход, когда политические меры и гражданские инициативы подкрепляются эффективными экономическими (инвестиционными) механизмами. Строго говоря, на первом этапе политическими мерами и коррекцией в методах КТО можно добиться заметного уменьшения роли фактора внесистемной оппозиции – легитимной базы экстремизма. Но это только начало, ибо принцип системности требует подкрепить эти меры, во-первых, существенной коррекцией методов КТО и, во-вторых, экономическими и инвестиционными рычагами. Только комплексный подход позволит переломить ситуацию в республике к лучшему, ибо вопиющая социальная несправедливость, безработица и отсутствие каких-либо перспектив в жизни как раз и составляют тот негативный фон, на котором разворачивается региональная драма.

3. О реформе концепции и методах КТО. Стратегические задачи федеральной власти в Дагестане входят в определенной степени в противоречие с некоторыми методами решения проблемы нестабильности и нейтрализации

экстремизма. Наиболее выпукло данное противоречие отражается в реальной практике КТО и в информационной политике центральных масс-медиа. Все это приводит к отчуждению значительных слоев умеренных и законопослушных граждан в местном обществе, способствует расширению легитимной базы экстремистского подполья. Задача заключается в том, чтобы снять это противоречие и лишить экстремистское подполье признаков легитимности в местных обществах. При минимуме ресурсных вложений можно постепенно выправить ситуацию к лучшему, если усилия будут направлены на реформу концепции и методов КТО, с одной стороны, и на принципиальную смену позиции государства (республиканских и правоохранительных властей) в отношении внутриконфессионального конфликта, – с другой. Государство может и должно стать беспристрастным арбитром в этом споре. Реформа теории и практики КТО включает в себя: а) изменения в подзаконных актах и ведомственных распоряжениях; б) исключение беззакония и бессудных расправ в отношении «подозрительных» личностей и групп; в) оптимальное сочетание силовых и социальных, интеграционных практик (амнистия, помощь в обустройстве и т.д.); г) введение просветительского курса и соответствующих методических пособий для силовиков и правоохранителей.

4. Централизаторский (авторитарный) подход в отношениях «Федеральный Центр – Республика Дагестан» может быть эффективен лишь на короткий период времени. Конфликты при этом загоняются «вглубь», напряжение копится и дает о себе знать при малейшем ослаблении государственной власти. Появляются также радикально-экстремистские группы и движения. Поэтому в полиэтнических государствах и регионах за основу берется принцип не гражданской демократии («один человек – один голос»), а коалиционной (многосоставной) демократии, когда этнические или этноконфессиональные сегменты имеют представительство в органах власти и право на особое мнение. Степень централизации в таких демократиях варьируется в зависимости от политической культуры масс.

Для Дагестана оптимальна централизованная модель коалиционной (многосоставной) демократии при построении политической структуры власти. На практике такая форма власти в регионе функционирует в форме политического обычая, когда основные этнические «сегменты» относительно пропорционально представлены в органах власти. Но недостаточно отработан механизм согласований, накопились претензии друг к другу. При этом для нейтрализации негативного эффекта от повышения роли этнического фактора в политике республиканские власти должны и вправе повысить роль местных (представительных) органов самоуправления, вплоть до институционализации республиканских съездов (форумов) общин.

5. Полпредству СКФО в отношениях с Дагестаном необходимо опираться на более гибкий подход в случаях, когда очевидна назревшая мера и требуется оперативное решение. Если это решение противоречит тому или иному федеральному закону, принятому в рамках «совместного ведения и пол-

номочий субъекта Федерации и федерального Центра», то целесообразно наделять полпреда в СКФО и дагестанский парламент большими правами.

Важно также провести мониторинг и анализ теневого (реально действующего) права в общественно-политической жизни РД и того, как оно соотносится с федеральными законами; как они влияют на социальные, экономические и политические отношения в республике. Такой анализ – основа для последующих решений и инициатив по коррекции законодательства. Унифицированная (в масштабах страны) политико-партийная система не соответствует реальной политической структуре в Дагестане и не отражает разнообразия интересов и конфликтов в местных обществах. Такое положение в целом противоречит принципам федерализма, отраженным в Конституции России и в ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» (от 24 июня 1999 г.), регулирующим предметы совместного ведения госорганов РФ и субъектов РФ. Сложность ситуации в регионе требует более гибкого подхода, в полном соответствии с федеративными принципами и концепцией национальной политики России¹.

6. Антикоррупционные меры. Представляется актуальным анализ кадровой ситуации в Дагестане, формирование «банка» данных по кадровому резерву и активизация антикоррупционной борьбы. В данном направлении законопроекты, которые еще не прошли «сито» Федерального Собрания, можно было бы апробировать в РД. С другой стороны, целесообразно более строго контролировать соблюдение федеральных законов антикоррупционного характера. Можно предложить следующие варианты решения проблемы.

6.1. Создать комиссии (рабочие группы) из представителей государства, общественных организаций со следующими задачами: мониторинг ситуации с коррупцией в республике и ее особенностей; разработка концепции законов по борьбе с коррупцией в регионе, с учетом местных социокультурных и этнополитических особенностей; налаживание сотрудничества с республиканскими властями и инициирование разработки и внедрения соответствующих республиканских законов и/или указов президента РД. При разработке системы антикоррупционных мер целесообразно учесть зарубежный опыт², согласно которому значительный эффект дают такие меры, как: а) резкое сокращение числа блокпостов на дорогах и контрольных органов на таможне; б) внедрение принципа «конкурентной бюрократии», когда клиентам предоставляется возможность выбора между несколькими чиновниками или структурами; в) внедрение системы «двух коридоров» – платных (оперативных) и медленных – в ряде ведомств, предоставляющих публичные услуги, и др.

¹ Шамба Т.М. Национальная политика и национально-государственное устройство РФ. М., 2000. С. 131–134; Концепция государственной национальной политики РФ (утверждена Указом Президента РФ, Б.Н. Ельциным от 15 июня 1996 г. 909) // Этнос и политика: хрестоматия (автор-сост. Прусаускас А.А.).

² Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М, 2003. С. 48–128.

6.2. Внедрение системных мер по сокращению аппарата налоговых и таможенных органов, с одновременным повышением зарплаты и ответственности за результаты деятельности; закрепление принципа тесной связи между объемами налоговых и таможенных сборов, с одной стороны, и доходами служащих соответствующих органов, с другой¹; обеспечение принципа равной ответственности бизнеса и демонстрация фискальной принципиальности, прежде всего в отношении крупного бизнеса, контролируемого, как правило, олигархами и влиятельными чиновниками.

7. Качество управления республикой и вопросы безопасности. Можно предложить следующую модель определения качества политического менеджмента региональных властей в субъектах РФ на Северном Кавказе, в том числе и в Дагестане, как показателя, тесно связанного с социально-политической и социально-экономической безопасностью РД. В данном случае авторская позиция заключается в критической оценке индикаторов оценки эффективности управления субъектом РФ, введенных постановлением правительства РФ². В интересующем нас ракурсе уровень безопасности (и соответственно, качество управления) региона может быть определен на основе модели статистических связей и динамики ключевых социально-экономических и политических показателей за определенный период, к примеру за 4–6 лет. Анализ связей позволяет строить граф корреляций и выявить наиболее информативные (значимые) эмпирические индикаторы-показатели. Минимальный набор таких ключевых показателей, соотнесенных с прожиточным минимумом в регионе, мог бы включать в себя следующие индикаторы и их динамику:

- 1) ВРП на душу населения;
- 2) доля налоговых и неналоговых сборов в ВРП;
- 3) уровень обеспеченности собственными средствами в консолидированном бюджете;
- 4) уровень децильного коэффициента, отражающего социальное расслоение и определяемого соотношением между 10% самых богатых и 10% самых бедных;
- 5) соотношение среднедушевых доходов к прожиточному минимуму;
- 6) доля населения региона, живущего ниже черты прожиточного минимума;
- 7) доля безработных (в реальном исчислении) к экономически активному населению;
- 8) степень коррумпированности власти или степень экономической «свободы»;
- 9) уровень «верхушечного» террора и корыстных преступлений, связанных с перераспределением бюджетных средств и коррупцией;
- 10) уровень стабильности политического режима.

¹ Внедрение подобных мер позволило добиться повышения собираемости налогов и таможенных сборов в Гане (Африка) с 6,6 до 12,3% ВВП (за 1984–1988 гг.). – С. Роуз-Аккерман. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. С. 108–109.

² Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322).

Методически правильное определение качественных индикаторов № 8–10 – это отдельная исследовательская задача. Мы здесь не будем развивать эту тему. Динамика роста доли налоговых и прочих сборов в ВРП республики послужит значимым (интегральным) индикатором уровня «эффективности аппарата власти». Предложенный в свое время полпредом ЮФО Д. Козаком критерий оценки «честности аппарата» (и, соответственно, эффективности использования федеральной помощи) в виде уровня и динамики дотационности субъекта РФ тесно связан с приведенным здесь показателем и дополняет его. Более того, можно было бы связать объем бюджета развития субъекта Федерации с уровнем собираемости налогов: чем больше доля налогов в ВРП, тем больше и бюджет развития.

7. Проблема полноценной интеграции республики в общероссийский контекст, преодоление синдрома скрытого отчуждения заключается, помимо других причин, еще в образовательной сфере. Уровень образования и профессиональная ориентация выпускников школ и вузов не позволяет многим из них строить успешную карьеру. Многие из них неконкурентоспособны на рынке труда и плохо себе представляют нюансы и требования высокоурбанизированной среды в других регионах страны. Проблема заключается еще в огромном перепроизводстве «юристов» и «экономистов» в регионе, в особенностях регионального понимания престижности профессий. Кроме того, проблема еще в том, чтобы излишек рабочей силы из региона мог бы мигрировать в другие регионы страны и бесконфликтно интегрироваться в российский социум. Но для этого нужен соответствующий уровень социокультурной и профессиональной подготовки.

Желательный образ будущего для Республики Дагестан заключается в высокой способности «экспорта» конкурентоспособного и качественного человеческого «материала», хорошо подготовленного к жизни в других регионах страны. Демографический «перегрев», когда ежегодно население Дагестана растет на 20–25 тыс. чел., не оставляет другого выбора кроме, как обратить особое внимание федерального Центра на проблему повышения уровня образования и профессиональной подготовки в регионе; на пропаганду и культивирование такой этики труда и профессиональных ориентаций, когда были бы востребованы необходимые для экономики профессии; формирование общегражданской (общероссийской) идентичности и установок на бесконфликтную интеграцию в российскую жизнь.

Глава 17

Республика Ингушетия

Федеральный Центр и образование самостоятельной Ингушетии

Ингушетия (Республика Ингушетия, РИ) – самый молодой субъект в составе Российской Федерации, и многие сложные процессы, происходящие в этой республике, напрямую связаны с ее историческим прошлым. С момента обретения самостоятельности Ингушетия прошла трудный путь от субъекта Федерации, существующего только на бумаге, – до полноценной республики, со своими органами власти и управления, государственной символикой, всенародно принятой Конституцией и т.д. При этом республиканским властям и ингушскому обществу пришлось действовать в чрезвычайных обстоятельствах. Становление ингушской государственности и решение связанных с этим этнотерриториальных вопросов совпало с глубочайшим политическим и социально-экономическим кризисом в новой России, с вооруженными действиями в соседней Чечне. Но особенно тяжелую травму молодой республике в начале 1990-х гг. нанес так называемый осетино-ингушский конфликт, о котором будет сказано ниже. Его последствия до сих пор болезненно отражаются на внутривнутриполитических процессах в РИ.

К концу советского периода пережившие депортацию ингуши не имели собственной автономии, а компактно расселялись в ряде районов, входивших в состав Чечено-Ингушской автономной республики (ЧИАССР). 27 ноября 1990 г. на внеочередной сессии Верховного Совета ЧИАССР была принята Декларация о государственном суверенитете Чечено-Ингушской республики, повышавшая статус бывшей автономии до уровня союзной республики. Там же были сформулированы требования ингушского народа. Статья 17 упомянутой Декларации гласила: «Чечено-Ингушская республика подтверждает справедливое требование ингушского народа о восстановлении национальной государственности и необходимости решения вопроса возврата территорий, принадлежащих ему и отторгнутых в результате сталинских репрессий: Пригородного района и части территории Малгобекского района, в пределах их бывших границ, а также правобережной части г. Орджоникидзе (Владикавказ). Союзный договор будет подписан Чечено-Ингушской республикой только после решения вопроса о возврате отторгнутых территорий Ингушетии».

Драматические события конца 1991 г. привели к распаду Советского Союза, образованию ряда новых независимых государств и радикально изменили прежний состав Российской Федерации. 1 октября 1991 г. Чечено-Ингушская республика распалась на две республики: Чеченскую Республику, заявившую о своем суверенитете и независимости от России, и Ингушскую Республику, которая, напротив, пожелала остаться в составе РСФСР¹.

¹ Второй съезд ингушского народа. Грозный, 1991. С. 211.

Определяющим для ингушей моментом стало 15 сентября 1991 г., когда в Назрани на Чрезвычайном съезде народных депутатов Ингушетии была принята Декларация «Об образовании Ингушской Республики в составе РСФСР»¹. В день провозглашения Ингушской Республики заместитель председателя Верховного Совета России Ю. Яров сказал: «На пути образования государственности ингушского народа его представители не сделали ни одной ошибки, они вели себя в высшей степени похвально, такое их поведение должно было быть вознаграждено»².

4 июня 1992 г. Президентом РФ Б. Ельциным был подписан закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». Следующим законодательным актом, принятым в Центре, было постановление Президиума Верховного Совета РФ «О реализации закона РФ «Об образовании Ингушской Республики в составе РФ» от 26 октября 1992 г. В нем отмечалась неудовлетворительная работа правительственной комиссии по реализации вышеназванного закона РФ и было предложено создать новую государственную комиссию для разграничения территории нового субъекта Федерации. 10 декабря 1992 г. Съезд Народных депутатов РФ поручил Верховному Совету РФ, Президенту и правительству России принять меры по формированию органов законодательной и исполнительной властей Ингушской Республики.

Перечисленные документы в основном создали законодательную базу для самостоятельного существования Ингушской Республики. Тем не менее ингушские районы бывшей Чечено-Ингушетии фактически оказались в «подвешенном состоянии», т.к. финансовые средства, поступавшие из Москвы, по-прежнему оседали в Грозном. Это привело к тому, что в Ингушетии до предела обострилась политическая и социально-экономическая ситуация³. Несмотря на то что Ингушская Республика в составе РФ юридически была создана, никаких расчетов ресурсной базы для нового национально-государственного образования и конкретных предложений по административным границам сделано не было. Между тем эти вопросы были чрезвычайно важны для нормального функционирования нового субъекта РФ.

Становление властных структур Ингушетии и отношения руководства республики с Москвой

Процесс создания государственных органов власти в Ингушетии проходил в чрезвычайно сложных условиях. Инициативной группе из числа общественно-политических деятелей удалось созвать и провести Чрезвычайный съезд ингушского народа, который учредил пост президента Ингушской Республики, утвердил Положение о Центральной избирательной комиссии и о выборах президен-

¹ Ингушская государственность. Нормативно-правовые акты новейшей истории. М., Назрань, 1997. С. 45–46.

² <http://ri-online.ru/index.php/2009-11-07-18-24-34/2868-bembulat-bogatyrev>.

³ Сампиев И.М. Этапы национально-государственного самоопределения ингушского народа // Материалы региональной научно-практической конференции «Вузовское образование и наука». Магас, 2007. С. 254.

та ИР. На этом съезде на пост главы республики был выдвинут Р. Аушев. В ноябре 1992 г. он был назначен полномочным представителем созданной Временной администрации в Ингушетии. До назначения Р. Аушева ВС РФ утвердил своим представителем в Ингушетии генерал-армии В. Ермакова, а Представителем Президента РФ в Ингушетии стал И. Костоев.

По словам академика В. Тишкова, бывшего в те годы председателем Государственного комитета по национальной политике, «ряд обстоятельств ограничивал их действия и не позволил выполнить миссию представителей верховной власти. Во-первых, Ермаков и Костоев не получили эффективной поддержки и обеспечения своей деятельности из Центра: в их распоряжении не было реальных финансовых ресурсов и помощи со стороны федеральных министерств. Часть вины за это лежит на мне, как председателе комиссии, за недостаточно быструю организацию помощи и содействия Центра»¹.

В 1991–1992 гг. советская партийно-государственная модель управления в Ингушетии распалась, и на ее основе уже в 1993 г. возникла новая система властных отношений. Ее основными чертами были: концентрация полномочий в руках исполнительной власти, сильные авторитарные тенденции при наличии представительных институтов (парламент, политические партии и т.д.) и формальных демократических процедур.

28 февраля 1993 г. прошли выборы первого президента Ингушской Республики. В голосовании приняло участие 142 318 избирателей из 152 590 внесенных в списки избирателей, или 92,66%. За кандидата в президенты Р. Аушева было отдано 99,94% голосов от числа принявших участие в голосовании. Главной своей задачей вновь избранный президент РИ считал недопущение начала военных действий на территории Ингушетии и сохранение автономности региона в составе Российской Федерации.

Следующим этапом становления Республики Ингушетия² стало назначение выборов Народного Собрания – Парламента Республики Ингушетия и референдума по республиканской Конституции. Референдум и выборы в Народное Собрание Республики Ингушетия состоялись 27 февраля 1994 г., одновременно с выборами президента и вице-президента РИ. Тогда же была принята и Конституция Республики Ингушетия. Таким образом, система органов государственного управления Республики Ингушетия в основном была сформирована³. Президент РИ Руслан Аушев, спустя всего несколько месяцев после своего избрания, вошел в первую сотню ведущих политиков России и в период 1993–1997 гг. ни разу не выпадал из нее. По мнению Р. Аушева, надо было укреплять не только Россию, но и Содружество Независимых Государств: «Если оно заживет, наберет обороты, то люди протянут вновь друг другу руки дружбы и помощи. Тогда, уверен, появится

¹ Тишков В. Осетино-ингушский конфликт // Сердало, 21.08.1996.

² Указом президента ИР № 343 от 03.12.1993 года название «Ингушская Республика» было изменено на «Республика Ингушетия».

³ Сампиев И. Актуальные социально-политические и этнокультурные проблемы Ингушетии. Сборник научных статей. Магас, 2007. С. 34.

территория, которую мы опять с гордостью будем называть своей Родиной. А для этого надо найти вектор сложения сил всех народов»¹.

С президентством Р.Аушева связан самый сложный, начальный этап в становлении Ингушетии как самостоятельного субъекта РФ. Его большой личной заслугой стало то, что он уберег республику от втягивания в чеченский конфликт, заняв особую позицию. В ноябре 1994 г. Р. Аушев отказался подписать обращение глав республик Северного Кавказа к Президенту РФ Б. Ельцину с просьбой «навести порядок в Чечне». В декабре 1994 г. после прохождения федеральных войск через Ингушетию президент РИ потребовал провести расследование и строго наказать виновных в гибели жителей республики, в результате обстрелов военными ингушских сел. На протяжении всей чеченской кампании Р. Аушев выступал против применения силы в разрешении ситуации в Чеченской Республике, он широко распахнул двери Ингушетии для беженцев из Чечни, при этом не дал втянуть свою республику в этот конфликт.

Р. Аушев – яркая и неординарная фигура на политической арене Северного Кавказа и России. Он крайне болезненно воспринял шаги В. Путина в сфере региональной политики и федеративных отношений. В частности, глава Ингушетии выступил с резкой критикой по поводу создания федеральных округов, и с первых дней создания Южного федерального округа (ЮФО) либо игнорировал, либо публично дезавуировал действия полпреда В. Казанцева. Последний, впрочем, тоже занял достаточно жесткую позицию по отношению к президенту РИ. Понятно, что столь демонстративное противостояние не могло продолжаться бесконечно². Непростыми были отношения ингушского президента с Центром и по другим вопросам. В начале 2000 г. Р. Аушев предложил на рассмотрение Госдумы РФ проект закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре РФ», предусматривавший расширение полномочий субъектов Федерации при назначении прокурорских работников. Президент РИ мотивировал эту законодательную инициативу тем, что назначение руководителя правоохранительных органов является предметом совместного ведения федерального Центра и субъектов Федерации. Однако Госдума отклонила этот проект.

Известно также, что еще в первой половине 1990-х гг. Р. Аушев инициировал собственные правовые преобразования, связанные с попытками республиканских властей внедрить в урегулирование различных социальных конфликтов ряд законодательных норм как адата (обычного права), так и шариата (мусульманского права)³. С этой целью были изданы целый ряд постановлений и нормативных актов, регулирующих правовую жизнь ингушей, с учетом местных особенностей. Так, в сентябре 1995 г. был принят ряд мер по предупреждению преступлений, совершаемых на почве кровной мести. По мнению Р.С. Аушева, возбуждение уго-

¹ Услышать боль человека. Генерал-майор Р.С. Аушев // Знамя труда. 6.10.1992.

² Борисов С.В. Ингушетия: выборы Президента-2002. – <http://www.mera-expert.ru/archive/public>.

³ Албогачиева М.С.-Г. Адат и шариат в современной Ингушетии // Обычное право и правовой плюрализм на Кавказе в XIX – начале XX в. – Материалы Всероссийской научной конференции. Карачаевск: КЧГУ, 2009. С. 29–30.

ловных дел против «кровников» только усугубляло вражду, и поэтому он предложил, чтобы в случае замирения сторон старейшины обращались к правоохранительным органам с ходатайством об амнистии «кровника». Это предложение федеральными властями принято не было. В июне 1997 г. Р.С. Аушев высказался за амнистию участников кровной мести и внесение соответствующих изменений в УК РФ, что также не было одобрено Москвой. В декабре 1997 г. в Ингушетии был принят Закон о мировых судьях, заменивший сельский суд шариатским. В компетенцию последнего входило право рассматривать дела по разделу имущества и наследства, дела о клевете и оскорблении, а также бракоразводные дела на основе норм шариата и т.д. В мае 1999 г. в РИ был сформирован шариатский суд как официальный орган судебной власти. Во главе суда был поставлен духовный судья мусульман – кадий. В 2001 г. Министерство юстиции РФ запретило шариатский суд Республики Ингушетия, признав его незаконным, и с этого времени он продолжает свою работу только как консультативный орган для физических лиц¹. В настоящее время шариатский суд в соответствии с мусульманским правом разбирает дела, связанные с семейно-брачными отношениями (в том числе с традиционным институтом похищения невест), разделом наследства, а также «дела частного обвинения» (клевета, оскорбление и т.п.).

В июле 1999 г. ингушским мужчинам было дано разрешение брать до четырех жен. Целесообразность такого шага Р.С. Аушев мотивировал сложной демографической ситуацией в республике, где наблюдается явная диспропорция населения в пользу женской ее части². Многие мужчины в поисках работы уезжают за пределы республики, там женятся и остаются жить постоянно. Данные Госкомстата Республики Ингушетия (2005 г.) фиксируют, что на 1 тыс. женщин в возрасте 16 лет и старше приходится 372 женщины, никогда не состоявшие в браке, и это самые высокие показатели в РФ. Поэтому для некоторых ингушек, проживающих в республике, практически нет шансов выйти замуж. Из-за этого многие молодые женщины согласны быть второй, третьей или четвертой женой, чтобы реализовать свое естественное право на замужество и материнство, тем более что по ингушским обычаям нельзя иметь внебрачных детей или выйти замуж за иноверца – представителя другого этноса, хотя по шариату таких строгих ограничений нет³.

Действие соответствующего указа Р. Аушева было сразу же приостановлено указом Президента РФ Б. Ельцина. Спустя почти год после этого Верховный суд Ингушетии также отменил указ президента РИ как противоречащий российскому Семейному кодексу, запрещающему вступать в брак тому, кто уже заключил матримониальный союз.

¹ Албаков Д.Х. О применении шариата в Республике Ингушетия // Ислам и право в России / сост. И.Л. Бабич, Л.Т. Соловьева. М., 2004. Вып. 2. С. 82.

² Аушев Р.С. Бывший президент Республики Ингушетия. – URL: <http://www.lenta.ru/lib/14163106/full.htm>.

³ Формы брачного партнерства в современном ингушском обществе: материалы научно-практической конференции, 12–13 ноября 2010 г. Пятые ковалевские чтения / Отв. ред. Ю.В. Асочаков. СПб., 2010. С. 648–650.

Помимо этой войны законов, в политике Р.С. Аушева Москву не устраивали существенные недостатки в социально-экономической сфере. Экономика Ингушетии стала высокودотационной, поскольку на территории республики сократилось количество бюджетобразующих предприятий. Трудно, на наш взгляд, упрекать в этом исключительно ингушского президента, поскольку такая ситуация в 1990-е гг. была во многих регионах и объяснялась последствиями рыночных реформ, проведенных по методу «шоковой терапии». Так, в Ингушетии остановилось высокодоходное в прошлом нефтехимическое производство; распались колхозы и совхозы, а в сельских районах возобладало натуральное хозяйство; были закрыты местный кирпичный завод и другие объекты занятости. В итоге безработица достигла 70–80% от численности рабочих и служащих, а те, кто продолжал работать, получали заработную плату крайне нерегулярно. Нерешенный вопрос беженцев еще более осложнил ситуацию в республике. Ингушетия была (и остается до сих пор) одним из самых бедных российских регионов, с низкой инвестиционной привлекательностью. Все эти негативные факторы привели к тому, что в декабре 2001 г. Р.С. Аушев сложил с себя полномочия президента Республики Ингушетия и под давлением Кремля ушел в отставку¹.

У двух последующих руководителей республики – М. Зязикова и Ю.-Б. Евкурова – подобных серьезных конфликтов в отношении с центральными властями не возникало.

Вторым президентом Ингушетии стал заместитель полпреда в ЮФО М. Зязиков, избранный 28 апреля 2002 г. Он избирался уже на альтернативной основе (было 23 кандидата) и победил во втором туре. М. Зязиков взял курс на консолидацию ингушского общества, восстановление экономики, создание рабочих мест и т.д. Одной из приоритетных задач для нового президента стал вопрос беженцев. На тот период в Ингушетии находилось около 50 тыс. переселенцев из Чечни и более 10 тыс. беженцев из Пригородного района Северной Осетии, вынужденных поселиться в республике в результате осетино-ингушского конфликта 1992 г.

При М.М. Зязикове произошло укрепление конституционных основ республики. В соответствии с общероссийскими законами были приведены законы и нормативно-правовые акты Республики Ингушетия (54 закона, 192 указа и распоряжения президента). Глава республики неоднократно отмечал, что «все в стране должны жить по единым правилам, соответствующим Основному закону – Конституции РФ». По поводу многоженства, разрешенного Р. Аушевым, он высказал мнение, что это явление представляет собой «неписаный закон» и «естественный процесс», для которого указы не нужны².

В целом в период президентства М. Зязикова наметилась положительная тенденция в развитии экономики республики. Благодаря выстроенной программе взаимодействия руководства Ингушетии с федеральным Центром, ре-

¹ Пятнадцать лет самостоятельности // http://www.expert.ru/printissues/expert/2007/33/pyatnadcat_let_samostoyatelnosti/.

² Коммерсантъ, 17.08.2002.

шались многие социально-экономические вопросы. В 2003 г. Центр принял новую федеральную программу государственной поддержки экономики Ингушетии на 2003–2006 гг., призванную придать республике инвестиционную привлекательность и создать новые рабочие места. По этой программе в РИ было построено и введено в эксплуатацию 42 объекта. Кроме того, построено несколько предприятий по производству строительных материалов, стеклотары в рамках Федеральной целевой программы «Юг России»¹.

Развитие малого и среднего бизнеса также стало одним из приоритетных направлений экономического развития Республики Ингушетия при М. Зязикове. В частности, для средних и малых предприятий было предусмотрено субсидирование процентной ставки по кредитам за счет средств регионального бюджета – на это было выделено 17 млн. рублей. Малый и средний бизнес рассматривался, совершенно справедливо, как основной источник рабочих мест на территории Ингушетии.

По инициативе М.М. Зязикова впервые на Северном Кавказе активно стала осуществляться программа по возвращению русскоязычного населения в республику. Люди получали участки земли, помощь в строительстве домов или квартиры.

В период президентства М. М. Зязикова в республике впервые были созданы: Общественный совет РИ; Счетная палата; Региональный Фонд поддержки предпринимательства и развития конкуренции, был введен пост Уполномоченного по правам человека. Начали функционировать: Торгово-промышленная палата; некоммерческое партнерство «Центр обучения малого бизнеса»; Консультативный центр АПЕК-М. Запущены новые производственные объекты – линия по производству цифровых тюнеров; два цеха по производству минеральной ваты и минеральной плиты; осуществлена полная газификация республики (единственный регион в стране на тот период).²

Важной вехой для ингушского народа стало принятие Ингушетии в Ассамблею европейских регионов (АЕР). Республика Ингушетия – четвертый по счету российский регион, принятый в ассамблею. Ранее в члены АЕР от России были приняты Карелия, Татарстан, Самарская область и Москва. Как справедливо заметил сенатор от Ингушетии, заместитель председателя Комитета по международным делам Совета Федерации России В.Н. Лихачев, «республика вошла в эту европейскую структуру благодаря своему богатому опыту работы с европейским сообществом, потенциалу в области культуры и значительным сырьевым ресурсам, имеющимся на ее территории». Сенатор также отметил, что «вступление Ингушетии в Ассамблею европейских регионов – следствие реализации ее конституционного статуса, международных обязательств России и усилий руко-

¹ Угурчиев О.Б., Аджигов М., Гетагажев Б. Анализ реализации федеральной целевой программы «Юг России» // Сборник научных трудов Ингушского государственного университета. Магас, 2008. Вып. 6. С. 510.

² Аушева З.Г. Государственная поддержка малого предпринимательства в Республике Ингушетия // Сборник научных трудов Ингушского государственного университета. Магас, 2008. Вып. 6. С. 242.

водства республики, направленных на строительство политически и экономически устойчивого субъекта Российской Федерации»¹.

Президент М. Зязиков прокомментировал вступление в ассамблею так: «Это повысит инвестиционную привлекательность РИ, а также позволит вести в республике ряд проектов совместно со странами ЕС, в частности участвовать в молодежных программах. Но главное направление сотрудничества – борьба с бедностью и создание рабочих мест. Проблема эта актуальна не только для России и Ингушетии. В Европе 60% трудоспособной молодежи не трудоустроено. Эту проблему мы будем пытаться решать совместно с нашими иностранными партнерами. Такой интерес в республике есть». К числу наиболее привлекательных для иностранных инвесторов отраслей в РИ М. Зязиков отнес АПК, нефтяной комплекс, туристическую индустрию. По его словам, в республике ведутся совместные проекты с голландскими партнерами по созданию условий для обеспечения энергонеизависимости республики от Кавказской энергетической компании, а также строительство жилья в Назрани с привлечением иностранных инвесторов².

Вся эта созидательная деятельность в республике проходила в условиях активной террористической деятельности деструктивных сил, желавших низвергнуть существующий конституционный строй и установить свой миропорядок. 4 апреля 2004 г. на президента Ингушетии М.М. Зязикова было совершено покушение. Вслед за покушением на главу республики было осуществлено нападение международных террористов, в результате которого республике был нанесен колоссальный ущерб. Весь народ Ингушетии осудил эту варварскую акцию. Но ситуация не изменилась и много лет спустя, 22 июня 2009 г. машину третьего президента Ингушетии Юнус-Бека Евкурова, на которой тот ехал на работу, взорвал смертник.

В период президентства М.М. Зязикова Республика Ингушетия пережила страшное стихийное бедствие в результате продолжительных ливневых дождей, оползней и селевых потоков, обрушившихся в июне 2002 г. на весь Северный Кавказ. В республике не было человеческих жертв, но сотни домов 12 населенных пунктов Сунженского и Джейрахского районов были разрушены, а более тысячи повреждены. Было снесено 25 мостов и выведены из строя десятки километров линий электропередач и газопровода. Президент РФ В. Путин лично контролировал ситуацию в РИ в тот период, а М. Зязиков возглавил восстановительные работы и уже осенью вручал сотням жителей пострадавших районов ключи от новых домов. Благодаря хорошим рабочим контактам президента РИ с Москвой, при поддержке федерального Центра было построено около 3 тыс. домов.

Многое из намеченного М.М. Зязикову удалось, что, в свою очередь, способствовало некоторому социально-экономическому и культурному оживлению. Тем не менее нерешенными оставались еще многие серьезные вопросы, в частности: в республике усиливалась террористическая деятельность экстремистов,

¹ Ингушетия в Ассамблее европейских регионов // «Дипломат», 2006, январь, № 1 (141).

² ИА «Альянс Медиа». М. Зязиков: развитие МБ поможет решить проблему безработицы в Ингушетии // <http://hghltd.yandex.net> (Дата обращения: 13.01.2012).

по-прежнему сохранялся высокий уровень безработицы. Все это, безусловно, сыграло свою роль в том, что Москва досрочно, до окончания legislatury М. Зязикова, решила прервать его нахождение на посту президента РИ. Поэтому 30 октября 2008 г. М.М. Зязиков оставил свой пост в связи с переходом на работу советником Президента РФ.

В октябре 2008 г. в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» на рассмотрение Народного Собрания РИ была внесена кандидатура Ю.-Б. Евкурова. При вступлении в должность президента Республики Ингушетия, заместитель начальника штаба Приволжско-Уральского военного округа Ю.-Б. Евкуров первоочередной задачей для себя назвал борьбу с терроризмом. Другим важнейшим направлением его политики сразу же стала подготовка закона о местном самоуправлении, на чем постоянно настаивал федеральный Центр. Известно, что в Ингушетии, как и в соседней Чечне, в отличие от остальных регионов России, на тот момент не были сформированы органы местного самоуправления, поскольку административная граница между ЧР и ИР не была окончательно демаркирована¹.

Осенью 2008 г. был принят Федеральный закон «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике». В соответствии с ним обе до 1 марта 2009 г. должны были определить территории, установить границы муниципальных образований и наделить вновь образованные муниципальные формирования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

Поскольку в Ингушетии к этому закону с самого начала было неоднозначное отношение, то президенту Ю.-Б. Б. Евкурову пришлось неоднократно проводить консультации с представителями общественных организаций и с местными жителями. Было также решено созвать Съезд народов Ингушетии, чтобы максимально полно представлять мнение населения республики по такому важному вопросу. Съезд начал свою работу 31 января 2009 г. в Назрани. Его участники признали общественно-политическую ситуацию в республике и вокруг нее «крайне сложной и чреватой дальнейшим обострением, с возможными катастрофическими последствиями для судьбы народа и государственности Республики Ингушетия». Что касается вопроса создания муниципальных образований, представители ингушской общественности настаивали на том, чтобы в прини-

¹ 28 июня 1993 г. Аушев и Дудаев подписали сепаратный договор, по которому часть Сунженского района бывшей Чечено-Ингушской ССР с преобладающим ингушским населением передавалась Ингушетии. При этом за Чечней оставались населенные пункты Серноводск и Ассиновская, где жили преимущественно чеченцы. Территориальные претензии Чечни к Ингушетии возникли сразу после смерти Дудаева, но с приходом к власти Ахмат-хаджи Кадыров и президент Ингушетии Мурат Зязиков 10 марта 2003 г. подписали протокол, согласно которому в составе Чеченской Республики остается одноименный Сунженский район с населенными пунктами, находящимися под юрисдикцией Чечни, а остальная часть одноименного района остается под юрисдикцией Ингушетии.

маемый местный закон были обязательно включены все остающиеся под юрисдикцией Северной Осетии ингушские населенные пункты. При этом они ссылались на существующую нормативно-правовую базу о реабилитации ингушского народа и полном восстановлении его прав, в том числе права на незаконно отторгнутые в прошлом «этнические» территории, и Закон РФ «Об образовании Ингушской Республики в составе РФ» от 04 июня 1992 г.¹

10 февраля 2009 г. на внеочередном заседании Народного Собрания Республики Ингушетия Закон о местном самоуправлении был принят («за» – 14, «против» – 5, отсутствовали – 8). Со своей стороны Ю.-Б. Евкуров подчеркнул, что принятие этого Закона стало «ключевым шагом» для Ингушетии. Важно, что при этом, по его словам, «удалось не допустить провокаций подстрекателей, которые пытались сыграть на теме Пригородного района»².

Формирование органов местного самоуправления, а также корпуса представительной власти опирается на своеобразный механизм рекрутирования и ротации, который не всегда завершается прозрачными выборами. Следует отметить, что избирательным кампаниям как в республиканский парламент, так и в органы местного самоуправления нередко предшествует негласный отбор претендентов по принципу преданности руководству республики. Иными словами, эти выборы в Ингушетии, как и в других регионах России, зачастую лишь легитимируют результаты закулисных договоренностей, с участием групп влияния, при доминирующей роли административной «вертикали». Вне всякого сомнения, в Ингушетии, как и в других северокавказских республиках, этот принцип хорошо прижился.

Касаясь отношений властных структур РИ с федеральным центром, необходимо подчеркнуть, что контроль Москвы за ситуацией в республике осуществляется через руководителей региональных силовых структур (ФСБ, МВД, УВД и других федеральных органов по Ингушетии). Удельный вес выходцев из силовых и специальных служб в составе корпуса региональных управленцев с начала 1990-х гг. существенно вырос. На сегодняшний день высшие государственные должности, такие как председатель правительства РИ, глава администрации президента РИ, глава верховного суда и прокурор республики занимают чиновники, «прикрепленные из Центра», а не представители ингушской элиты.

Эволюция конфликта в Пригородном районе и участие Центра в его урегулировании

Для федеральных властей осетино-ингушский спор уже свыше 20 лет представляет серьезную проблему, в поисках решения которой Москва предпринимает немалые усилия. Конфликт октября-ноября 1992 г. в Пригородном районе стал следствием нерешенности проблемы полной реабилитации ингушского на-

¹ Прошел съезд народа Ингушетии // Сайт международного историко-просветительского, правозащитного и благотворительного общества «Мемориал». URL: <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/caucas1/msg/2009/02/m160191.htm>. (Дата обращения: 19 января 2012 г.).

² Интервью Ю.-Б.Б. Евкурова. Стать героем или остаться «серой мышью» // Российская газета. – 2011. – 8 ноября. URL: <http://www.rg.ru/2011/11/08/reg-ugo/evkurov.html>. (Дата обращения: 19 января 2012 г.).

рода, депортированного в 1944 г. При восстановлении в 1957 г. Чечено-Ингушской АССР более 1 тыс. кв. км, или 23% ингушских земель (Пригородный район, часть Моздокского района, часть Малгобекского района, правобережная часть города Владикавказ), были оставлены в составе Северной Осетии.

Характер конфликта неоднократно менялся в течение его последующего развития: относительно мирный, латентный период – с 1957 по 1989 г.; время массовых ингушских обращений по этому вопросу к руководству страны – в 1989 – по октябрь 1992 г.; острая фаза противостояния ингушей и осетин в октябре – ноябре 1992 г. и после ноября 1992 г. и по сегодняшний день конфликт находится в «тлеющем состоянии» в силу неликвидированных его последствий.

Известно, что после восстановления Чечено-Ингушетии депортированные из Пригородного района ингуши стремились вновь поселиться в местах прежнего проживания, в первую очередь именно в этом районе, находящемся в административных границах Северной Осетии. В то же время североосетинское руководство всячески этому препятствовало, приняв три постановления (в 1956 г., в 1982 г. и в 1990 г.), ограничивающих прописку, покупку жилья и выделение земельных участков под застройку ингушам, возвратившимся из депортации. Москва, в свою очередь, пыталась разрешить этот конфликт своими методами. Начиная с 1989 г. в Северной Осетии и Ингушетии работали многочисленные комиссии Верховного Совета СССР, Верховного Совета РСФСР, Совета Министров РСФСР и другие изучавшие вопрос о восстановлении ингушской автономии.

В марте 1990 г. Советом Национальностей ВС СССР была создана специальная комиссия по обращениям ингушского населения. Она провела огромную работу на местах и вынесла экспертное заключение: рассмотрев вопрос и заслушав доводы обеих сторон, комиссия в ноябре 1990 г. постановила, что «требования ингушского народа о возвращении Чечено-Ингушской АССР Пригородного района в его границы 1944 г. и других территорий, ранее входивших в состав Чечено-Ингушской АССР, имеют основания и подлежат рассмотрению Верховным Советом РСФСР». Комиссия потребовала отменить Постановление Совета Министров СССР от 5 марта 1982 г. «Об ограничении прописки в Пригородном районе Северо-Осетинской ССР» и другие дискриминационные акты. Комиссия подчеркнула, что предложения об установлении столицы ингушской автономии в правобережной части города Владикавказ не могут быть реализованы в силу существующих социально-политических, демографических и экономических реальностей¹.

В декабре 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял постановление «О жертвах политических репрессий в РСФСР», в котором указывалось на необходимость разработать и принять законодательные акты о реабилитации и полном восстановлении прав репрессированных народов. В апреле 1991 г. народные депутаты РСФСР и СССР от репрессированных народов, при участии Оргкомитета по восстановлению ингушской государственности встретились с

¹ Трагедия ингушского народа / Сост. Ю. Тангиев. Грозный, 1991. С. 54.

председателем ВС РСФСР Б. Ельциным. На встрече шел разговор о предстоящем рассмотрении проекта закона «О реабилитации репрессированных народов». Б. Ельцин поддержал просьбу делегаций принять этот закон, в котором содержались статьи, предусматривающие территориальную реабилитацию. Всего в период с 1989 по 1992 г. органами государственной власти СССР было принято 9 нормативно-правовых актов, предусматривающих реабилитацию репрессированных народов, в т.ч. и территориальную реабилитацию.

В июне 1991 г. за подписью Б. Ельцина было издано распоряжение «О мерах по укреплению правопорядка в районах Северной Осетии и Чечено-Ингушетии, в целях предотвращения эскалации межнациональных конфликтов, обеспечения безопасности и спокойствия граждан, проживающих на Северном Кавказе». Однако все это не остановило провокации против ингушей, живших в Пригородном районе и во Владикавказе.

4 июня 1992 г. Верховный Совет РФ принял закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации», в котором не были определены границы вновь образованной республики. Исходя из сложившихся реалий и опираясь на положение Закона РФ 1991 г. «О реабилитации репрессированных народов», предусматривавшее «восстановление национально-территориальных границ до их антиконституционного насильственного изменения», ингушская сторона рассчитывала наконец разрешить территориальную проблему¹. В Ингушетии проходили митинги, представители интеллигенции писали письма и лично обращались к Президенту РФ. Б.Н. Ельцину.

Б. Ельцин приехал в Ингушетию и выступил на митинге в Назрани: «Я в то время, когда приходили ко мне представители ингушского народа, говорил, я ничего не могу пока вам обещать, пока я не побываю, не повстречаюсь и не посмотрю в глаза представителям ингушского народа. Пока действительно не произойдет такая вот встреча, чтобы я почувствовал, сколько боли в вашем сердце, сколько вы вынесли за всю свою многострадальную судьбу, за все эти десятилетия. Я это понял, и я обещаю вам поддержку»². Ингуши в очередной раз поверили руководителю страны и разошлись, уверенные в положительном решении ингушского вопроса.

В Северной Осетии в ответ на такие заверения Б.Н. Ельцина начали создавать неконституционные вооруженные структуры: национальную гвардию и народное ополчение для противодействия «ингушской экспансии». Ущемляя права этнических ингушей, проживавших на территории Северной Осетии, местная власть провоцировала насильственное противостояние. По предложению Северной Осетии Верховным Советом РФ 12 июня 1992 г. было введено чрезвычайное положение в осетинских районах, граничащих с Ингушетией и Чечней. Это дало толчок к целой серии убийств, поджогов, а также иных преступ-

¹ Карпов Ю.Ю. Образы насилия в новой и новейшей истории народов Северного Кавказа // Антропология насилия. СПб., 2001. С. 239.

² «Салам алейкум ингуши». URL: <http://www.youtube.com/watch> (Дата обращения: 20.12.2011).

лений против граждан ингушской национальности. Возмущенное ингушское население провело ряд митингов протеста, обращаясь к руководству России с просьбой защитить их от произвола местных властей.

23 октября 1992 г. народный депутат РСФСР Исса Костоев выступил на сессии Верховного Совета РСФСР с анализом ситуации в Пригородном районе и г. Владикавказе Северной Осетии по нарушению прав граждан ингушской национальности. Народные депутаты безрезультатно пытались добиться приема у Б. Ельцина¹. И. Костоев также много раз просил Президента РФ принять его то через контрольное управление, то телеграммами, но не получил никакого ответа. Сотни телеграмм, жалоб, обращений, выступлений ингушских депутатов остались без внимания российской власти². «Документальные материалы свидетельствуют, что Президент, Правительство, Верховный Совет, Министерство безопасности и МВД России были прекрасно осведомлены о ситуации в Пригородном районе и г. Владикавказе»³.

Латентная конфликтность стремительно перешла в открытое силовое противостояние. 31 октября – 4 ноября 1992 г. в Северной Осетии началась массированная вооруженная акция под прикрытием армии против ингушских поселков, защищаемых местными жителями. В течение нескольких дней происходили убийства, захват заложников, поджоги и разграбления домов, завершившиеся изгнанием ингушей из Пригородного района и Владикавказа. По данным следственно-оперативной группы, в результате этой трагедии было убито 583 человека (407 ингушей, 106 осетин, 17 военнослужащих), тысячи человек ранены, более 13 тысяч ингушей были взяты в заложники, из которых 175 человек до сих пор значатся как «без вести пропавшие».

Примечателен такой факт, что 28 октября 1992 г. на заседании Совета Безопасности РФ было принято решение о создании объединенного командования федеральных войск и североосетинских «сил самообороны», а в день начала конфликта – 31 октября 1992 г. буквально за несколько часов до вооруженных столкновений секретарь Совбеза РФ Ю.Скоков подписал документ «О срочных мерах по урегулированию конфликта на территории Североосетинской АССР и Ингушской Республики», т.е. до начала конфликта уже определили меры по его «урегулированию». Указом Президента России было введено Чрезвычайное положение, которое, однако, не внесло успокоения. Глава Временной администрации, действовавшей на территории Северной Осетии и Ингушетии, недвусмысленно заявлял о поддержке осетинской стороны. Он, вероятно, полагал, что тем самым будет спровоцировано вступление в конфликт генерала Д. Дудаева.

Очевидно, кто-то «наверху» планировал одновременно покончить и с «чеченским нарывом». Это подтверждается следующими фактами. Хотя конфликт называется осетино-ингушским, 8 ноября российские войска вышли не на ад-

¹ Патиев Я.С. Хроника истории ингушского народа. Махачкала, 2007. С. 250.

² Я свидетельствую... Хроника кровавой осени 1992 г. в Пригородном районе. Назрань, 1996. С. 43.

³ Сампиев И.М. Этнополитическая ситуация в Ингушетии: новые вызовы и альтернативы // Северный Кавказ: профилактика конфликтов. М., 2008. С. 39.

министративную границу Осетии и Ингушетии, а на границу Ингушетии и Чечни. Анализ действий российских войск в период «выполнения задач по урегулированию конфликта» обнаруживает, что главной целью акции были не ингуши. Быстро разгромив слабые и разрозненные группы ингушской самообороны, 5–6 ноября 1992 г. федеральные части фактически покинули район конфликта и двинулись на восток, через территорию Ингушетии в сторону границы с Чечней¹. Именно мятежная Чечня являлась настоящим объектом операции, разработанной Советом безопасности РФ и руководителями федеральных силовых ведомств. Д. Дудаев, как умелый стратег, во избежание конфликта 2 ноября 1992 г. заявил о нейтралитете Чечни.

Участие российских войск в зоне конфликта на стороне осетин дискредитировало центральную власть в глазах ингушского населения.

Ингуши не могли понять, почему федеральный Центр принял сторону осетин и вместо разъединения противоборствующих сторон использует метод подавления ингушской стороны. Представитель Президента РФ в Ингушской Республике И.М. Костоев утверждал, что он предлагал ввести войска в зону конфликта со стороны Беслана, блокировать ее, а затем производить разоружение противоборствующих сторон. Вначале с этим согласились, но потом решили вводить войска со стороны Владикавказа и вытеснять ингушей, а это привело к массовым жертвам².

После осетино-ингушского конфликта Г.В. Старовойтова написала: «Этот инцидент сильно подорвал престиж России в регионе. Этот случай впервые показал, что Москве не хватает решительности и, главное, компетентности, необходимых для разрешения этнических споров и защиты человеческих прав национальных меньшинств»³.

Оценивая позицию представителей федерального центра во время т.н. «межнационального конфликта», Валерий Тишков дал точную и нелицеприятную оценку позиции тогдашнего российского руководства: «Это была подлинная индульгенция на проведение «этнической чистки» против таких же граждан, но другой (ингушской) национальности».

После конфликта в миграционную службу Республики Ингушетия за получением статуса вынужденного переселенца обратились 52 828 человек (9606 семей). Не дожидаясь своего обустройства или вообще не обращаясь в миграционную службу, многие вынужденные переселенцы сразу выехали из республики в различные регионы страны (Москва, Ростов-на-Дону, Тюмень и др.), а также в дальнее и ближнее зарубежье (в основном в Казахстан). Пройдя сложную процедуру оформления необходимых документов на получение статуса вынужденного пере-

¹ Индульгенция на геноцид: «осетино-ингушский конфликт» готовился российскими и осетинскими политиками. URL: <http://criminalnaya.ru/publ> (Дата обращения 06.01.2012).

² Белозерцев С.В. Дело и в терминах, и в сути происходящего. URL: <http://consultantstv.livejournal.com> (Дата обращения: 10.01.2012).

³ Старовойтова Г.В. Национальное самоопределение: подходы и изучение случаев. СПб., 1999. С. 47.

селенца и удостоверения вынужденного переселенца, на учет стало 47 045 человек (8554 семей)¹.

Первый нормативный документ, обязывающий органы власти обеих республик вернуть вынужденных переселенцев в четыре населенных пункта Пригородного района, вышел только спустя год, после трагических событий 1992 г.²

Неоднократно представители властей Ингушетии пытались обратить внимание федерального центра на ситуацию, сложившуюся вокруг проблемы вынужденных переселенцев. Так, председатель Комитета по делам беженцев выдвигал предложение о необходимости введения прямого федерального управления в Пригородном районе.

На сегодняшний день ингуши (около 6 тыс. чел.) вернулись только в четыре населенных пункта Пригородного района, тогда как до конфликта жили почти в двадцати.

С ноября 1992 г. в целях ликвидации последствий событий, происшедших в г. Владикавказе и Пригородном районе, было издано 143 федеральных нормативно-правовых акта: 47 указов и распоряжений Президента РФ; 12 поручений и обращений Президента РФ; 50 постановлений и распоряжений Правительства РФ; 23 постановления Федерального Собрания РФ.

Президентами и правительствами Республики Северная Осетия и Республики Ингушетия подписано более 20 договоров, соглашений, рабочих планов и программ в целях решения данной проблемы. Среди них назовем: «Рабочий план совместных действий Представительства РФ в РСО-А и РИ, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта и оздоровлению ситуации в республиках в 2000 году»; Соглашение «О развитии сотрудничества и добрососедства» от 11 октября 2002 г., подписанное президентами двух республик М.М. Зязиковым и А.С. Дзасоховым; «Программа совместных действий органов государственной власти, общественных и политических организаций Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия по развитию добрососедских отношений между РСО-А и РИ на 2010 год», подписанная 17 декабря 2009 г.

К сожалению, ни один из ряда названных нормативно-правовых актов, регламентирующих возвращение вынужденных переселенцев в места прежнего проживания, не был полностью выполнен³. Это же относится и к обозначенному Президентом В. Путиным в конце 2005 г. сроку ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта – он был установлен до конца 2006 года. Все это свидетельствует о том, что федеральные и республиканские органы власти до

¹ Сагов Р.З. Этнополитическая ситуация вокруг Пригородного района // Северный Кавказ: профилактика конфликтов. М., 2008. С. 58.

² Арапханова Л.Я. Указ президента РФ «О порядке возвращения в места постоянного проживания беженцев и вынужденных переселенцев на территориях Республики Северная Осетия и Ингушской Республики» от 13.12.1993.

³ Арапханова Л.Я. Роль федеральной и региональной политической элиты в ликвидации проблем вынужденных переселенцев на Северном Кавказе // Сборник научных статей философского факультета МГУ. М., 2010. С. 154.

сих пор никак не могут наладить эффективный процесс политического урегулирования конфликта, находящегося постоянно в тлеющем состоянии. Между тем, по мнению ряда ингушских этнологов, между двумя народами нет неразрешимых противоречий, и несмотря на трагические последствия прошлых событий многие ингуши готовы к диалогу. Как среди ингушей, так и среди осетин есть огромное количество родственников, которые поддерживают прежние дружеские отношения.

Помощь федерального Центра в развитии экономики и социальной сферы Ингушетии

Вскоре после избрания на пост президента республики Р. Аушев добился объявления Ингушетии зоной экономического благоприятствования (ЗЭБ) С 1 июля 1994 г. сроком на год все предприятия, зарегистрированные в Ингушетии, были освобождены от уплаты местных налогов и получили значительные льготы при уплате федеральных налогов. За период работы ЗЭБ с 1994–1999 гг. в льготном режиме работало около 7 тысяч предприятий. На территории республики было возведено свыше 100 различных объектов. Действовавший в РИ Центр международного бизнеса «Ингушетия» считался инновационно-инвестиционным проектом федерального значения. Созданный на основании федерального закона, он предоставлял инвесторам, помимо правового обеспечения, также и солидные гарантии со стороны как федерального правительства, так и правительства РИ.

В 2002–2007 гг. министерства и ведомства Ингушетии участвовали в реализации 39 федеральных целевых программ (ФЦП) и подпрограмм, в 2008 г. соответственно – 10, а в 2009 г. – 12 федеральных программ и подпрограмм. Огромное значение для экономики и социальной сферы РИ имеет федеральная целевая программа «Юг России» (2008–2012 гг.), направленная на снятие инфраструктурных ограничений развития экономики и систем жизнеобеспечения населения, на устранение социально напряженных ситуаций. В Ингушетии действует и финансируемая из федерального бюджета программа помощи для беженцев из Грозного: представители различных народов, ранее проживавшие в Чечне (ингуши, русские, армяне другие национальности, люди, которые не хотят возвращаться в Чечню), могут обрести свой новый дом в Ингушской Республике. На эти цели заложено порядка 4 млрд. рублей.

Для системного развития республики в июле 2008 г. была утверждена ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на период 2010–2016 годы». Она предусматривает реализацию 98 проектов с объемом финансирования на общую сумму 32,3 млрд. рублей. В январе 2012 г. было подписано соглашение республики с Министерством экономического развития РФ о создании на территории Ингушетии особой экономической зоны (ОЭЗ), которая станет седьмой курортной зоной в Северокавказском туристическом кластере.

В последнее время растет уровень контроля федерального Центра за социально-экономическими процессами и расходованием бюджетных средств. В хо-

де регулярных проверок в республике выявлялись крупные финансовые нарушения в этом плане.

Президент Ю.-Б. Евкуров пользуется поддержкой федеральной элиты, о чем свидетельствует выделение значительных средств на развитие региона в последнее время и визиты первых лиц государства в регион.

Между тем крупные российские компании усиливают свое влияние на региональную власть. Это влияние проявляется напрямую (победы ставленников этих компаний на региональных выборах), а еще чаще – косвенно (эффективное лоббирование своих интересов в коридорах региональной власти). Приобретая мощных союзников в российском бизнесе, региональная элита автоматически становится их заложниками, как это случилось в случае с компанией Славнефть, а затем Руснефть. Здесь можно говорить о развивающемся кризисе идентичности региональной элиты, которая или зависит от Центра, или просто управляется извне и теряет самостоятельность. С отставкой президента Р. Аушева М. Гуцериев оказался в списках «неблагонадежных», как и возглавляемая им компания «Руснефть». Выстраивание властной вертикали в стране изменило ситуацию: сегодня федеральный Центр контролирует ситуацию в регионах. В Ингушетии, как мы уже отмечали, управление всеми ведущими структурами находится в руках федеральных чиновников.

В заключение отметим, что, несмотря на имеющиеся сложности в политическом и социально-экономическом развитии, ингушское общество в целом остается «пророссийским» и видит свое будущее только в составе единого федеративного государства. Однако до настоящего времени Москва, к сожалению, не полностью использовала данный фактор в своем влиянии на республиканскую власть и ингушский социум. Нерешенность проблем, доставшихся с советских времен, в особенности территориальной реабилитации ингушей, может быть и дальше использована деструктивными силами, заинтересованными в дальнейшем обострении ситуации на юге России. Все это требует активного вмешательства федеральной власти, притом более принципиального и компетентного, чем это имело место в 1990-е – 2000-е гг., а также налаживание тесного сотрудничества федерального центра с органами региональной власти и с широкими слоями ингушской общественности.

Глава 18

Кабардино-Балкарская Республика

Едва ли не самой характерной чертой новой России стало вольное обращение с историей и ее реалиями. Один из широко распространенных мифов нового времени – утверждение о том, что суверенизация этнических республик в 1990-х гг. была исторической необходимостью («неотвратимым вызовом») и рациональным политическим решением, якобы спасшим Россию от гражданской войны и развала¹. Несостоятельность подобных утверждений становится очевидной на примере Кабардино-Балкарии, при анализе этнополитических процессов за последние два десятилетия, которые тесным образом связаны с отношениями между Москвой и Нальчиком.

Этапы этнополитических процессов в КБР в постсоветский период и роль в них федеральной власти

КБР в этом плане заслуживает особого внимания в силу ряда обстоятельств. Во-первых, республика не была подвержена радикальным формам этнического сепаратизма, как это имело место в Чечне. Во-вторых, здесь не получил самостоятельного развития и тот системный (и в этом смысле рациональный) политико-правовой этнический сепаратизм, что глубоко укоренился в Татарстане в бытность его первого президента М. Шаймиева. И, наконец, в-третьих, первый президент КБР В. Коков, возглавлявший республику в 1989–2005 гг., был на редкость осторожным политиком, всегда сохранявшим подчеркнутую лояльность и почтительное отношение к федеральному Центру. В итоге он практически никогда не выдвигал значимых политических инициатив, тем более масштабных и рискованных, предпочитая следовать мейнстриму российских политических процессов, так или иначе санкционированных сверху, а еще лучше – возглавляемых Москвой.

Разумеется, это вовсе не означает, что этнополитические процессы в КБР совершенно были лишены самостоятельных черт и особенностей. Однако общий вектор, конкретное содержание и даже темпы их развития следовали в республике с некоторым запозданием, но всегда в русле этнополитических процессов в стране. Именно в этом смысле КБР представляет собой «модельный объект» для анализа постсоветских этнополитических процессов в России.

Политическое бытие современной Кабардино-Балкарии, как уже подчеркивалось, своими корнями уходит в процессы «всплеска» этнической активности 1990-х гг. Эти процессы чаще всего рассматриваются лишь в одном аспекте – как главная причина и движущая сила становления государственности высокого уровня в республиках, обретения ими суверенитета². Однако это всего лишь один из аспектов сложных и противоречивых феноменов этнической активно-

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. М., 1993. 308 с.

² Этнополитическая ситуация в Кабардино-Балкарии. Т. I. М., 1994. 218 с.

сти 1990-х, формы выражения которой были весьма многообразны и неоднородны – от интеллектуальных попыток найти пути к новой парадигме этнической идентичности и культуры до бессистемных действий по утверждению «приоритета этнического» едва ли ни во всех сферах социального бытия. В развитии этих процессов просматриваются три этапа, которые различаются как по доминантным целям, так и по социально-политическим механизмам.

На первом, «спонтанном», этапе преобладали идеи и мотивы национально-культурного возрождения. В тот период у этнических активистов не было четких политических программ и проектов, а устремления групповой энергии социума ограничивались размытой идеей «успешного развития этноса», которая понималась как вмонтирование высоких технологий в ткань собственной этнической культуры. Но о политической суверенности республики не было и речи. Доминировали прежде всего идеи и проблематика «национального возрождения», «возвращения к своим историческим корням». Среди них поднимались такие вопросы: культурного статуса национальных языков, их роли в сфере образования; «исторической правды» и «исторических обид» (Кавказской войны, выселения адыгов за пределы России, сталинской депортации народов); возрождения национальных традиций культуры и традиционных норм социального регулирования и т.д.

Соответственно ведущими силами этнической активности на этом этапе стали традиционные формы самоорганизации и самоуправления народов КБР – кабардинцев («Хасэ») и балкарцев («Тёре»), которые по сути были открытой ареной обсуждения любого общественно значимого вопроса. Именно культурный авторитет этих возрожденных форм «народного самоуправления» и стал в конце 1980-х – начале 1990-х гг. главным мобилизующим фактором, вовлекая в этнополитические процессы людей, воодушевленных возможностью внести вклад в преобразования, способные открыть, как тогда представлялось активистам этих структур, новые горизонты перед республикой и ее народами.

Однако с 1989 г. в этнополитических процессах появляется совершенно новый элемент: спонтанные формы этнической активности в КБР (и не только в этой республике) становятся предметом интереса и влияния политических сил, группировавшихся вокруг Б. Ельцина. Постепенно это превратило этническую активность в КБР в политический механизм борьбы первого президента РФ за власть. В итоге уже в 1990 г. относительно скромные клубно-дискуссионные организации, именуемые «Хасэ» (с уточнением населенного пункта ее прописки) становятся массовыми, преобразуются в республиканскую общественно-политическую организацию «Адыгэ Хасэ», которая начинает выдвигать конкретные политические задачи. В частности, способствовать: «реализации и углублению перестройки, демократизации и гласности; развитию политической активности и самостоятельности граждан; формированию правового государства; налаживанию экономических и культурных связей с соотечественниками за рубежом; регулированию миграционных процессов и нормализации демографической обстановки в Кабардино-Балкарии; нравственному очищению общества, восстановлению социальной и нацио-

нальной справедливости; искоренению любого произвола и насилия; воспитанию подрастающего поколения в духе дружбы народов, любви к своему народу, духовного и физического здоровья, стремления к образованию; возрождению и развитию национального самосознания адыгов, их родного языка, культуры, истории, институтов старших (нэхъыжь), почитания устоев гармоничной семьи и нравственных ценностей народов; репатриации зарубежных черкесов»¹.

В таком же ключе перестраивается и действует и объединение «Тёре» – балкарская общественная организация. Среди обширного круга задач, которые ставило перед собой это объединение, следует назвать: содействие широкой демократизации государственной и общественной жизни республики; фактическое восстановление и развитие Балкарии как суверенной национально-территориальной единицы и политического субъекта, образующего Кабардино-Балкарию (имелось в виду восстановление всех административных районов Балкарии, существовавших до сталинской депортации); изучение демографических проблем балкарского народа, включая миграции. «Тёре» также формулировала цель – «содействовать реализации в КБАССР принципов правового государства, гарантирующих на законодательной основе и через соответствующие механизмы фактическое равноправие народов для их самосохранения и развития»².

После избрания Б. Ельцина Президентом РСФСР и августовского путча 1991 г., в идеологии и действиях национальных движений «Адыгэ Хасэ» и «Тёре» усилились антикоммунистические мотивы, что в конечном итоге привело к отставке Валерия Кокова, активно поддерживавшего ГКЧП, который ранее был первым секретарем обкома КПСС и председателем Верховного Совета Кабардино-Балкарии.

Однако в январе 1992 г. В. Кокову удается вновь взять власть в свои руки и стать президентом КБР. В республике, тем не менее, бытует устойчивое мнение, что на этих выборах не обошлось без фальсификации. Национально-демократические движения, прежде всего сформировавшийся и решительно заявивший к этому времени о себе «Конгресс Кабардинского народа» и его лидеры, продолжали добиваться отстранения В. Кокова и его окружения от власти, инкриминируя им антидемократизм, коррумпированность, клановость. Это противостояние официального руководства и национальных движений, известное как «политический кризис в КБР в 1990-х годах», стало особенно напряженным в октябре 1992 г., когда активисты Конгресса кабардинского народа и примыкающих к ним других движений организовали бессрочный круглосуточный митинг у Дома правительства КБР с требованием отставки В. Кокова. Со своей стороны глава КБР на эту ситуацию отреагировал, мягко говоря, неконструктивно, избегая контактов с митингующими. Он собрал вокруг себя тех, кого считал близкими соратниками, раздал им оружие и круглосуточно оставался в здании правительства. Все это явно привносило в ситуацию дух враждебного

¹ Кабардино-Балкарская Правда, 16.02.1990.

² Кабардино-Балкарская Правда, 01.07.1990.

противостояния. Между тем далеко не все члены правительства КБР разделяли линию поведения В. Кокова и его близкого окружения¹.

Как же в этой ситуации повел себя федеральный Центр? – На наш взгляд, достаточно противоречиво, если не сказать – безответственно. Какой-либо публичной реакции со стороны Б. Ельцина, находившегося тогда на пике популярности в стране, и в КБР тоже, на происходившее в Нальчике событие не было. Москва в очередной раз молчала. В то же время активисты «антикоковского движения» не скрывали, что они «имеют поддержку наверху», намекая именно на окружение Б. Ельцина. Ситуация стала критической, когда в результате провокации (обстрела городского автобуса, проезжавшего мимо здания Правительства КБР) погиб прохожий, не имевший отношения к противостоянию властей и митингующих. В этот сложный и опасный момент В. Коков сумел все-таки заручиться поддержкой в силовых структурах РФ. Эксперты считают, что его выручила старая «обкомовская» дружба с А. Куликовым, который в советское время занимал пост начальника Северокавказского управления внутренних войск МВД, а в последующем стал министром МВД РФ. В результате к зданию правительства КБР были подтянуты формирования внутренних войск, готовые атаковать митингующих. Ситуация накалилась до предела и уже выходила из-под контроля. Обстановку разрядил Юрий Калмыков – председатель Конгресса кабардинского народа, по своей инициативе вступивший в переговоры с В. Коковым (впоследствии Ю. Калмыков занял пост министра юстиции РФ).

Характерно, что по прошествии времени местная пропаганда преподносила эти события, как подвиг В. Кокова по «спасению республики от бед гражданской войны», что, мягко говоря, является преувеличением. Главе КБР оппонировали вовсе не боевики, как утверждало его окружение, а национальная интеллигенция, полагавшая, что как руководитель он не соответствует требованиям нового времени. К примеру, в числе лидеров движения за отстранение В. Кокова от власти были не только уже упомянутый Ю. Калмыков, но и ныне покойный ректор Кабардино-Балкарского госуниверситета В. Тлостанов, профессор Ф. Хараев (ректор Кабардино-Балкарского института бизнеса), профессор П. Иванов (председатель Кабардино-Балкарского научного центра РАН), многие другие известные в республике ученые, поэты, писатели, композиторы, художники.

Описываемые события важны в данном случае потому, что они стали своего рода механизмом испытания отношений федерального Центра и региона. Известно, что уже в то время в системе федеральной власти РФ существовали различные центры принятия решений. Если в близком окружении Б. Ельцина не очень жаловали В. Кокова, как сторонника ГКЧП, то в силовых структурах новой России нашлись те, кто был готов поддержать «своего товарища», бывшего первого секретаря обкома компартии.

¹ Автор этих строк был в то время министром образования и науки КБР в Правительстве В. Кокова. Несмотря на кризисную ситуацию, регулярно ходил на работу, не имел при себе никакого оружия и ни разу не встретил препятствий или некорректного отношения со стороны митингующих у Дома правительства.

После урегулирования конфликта В. Коков, следует признать, изменил свое отношение к оппонентам, и некоторые из них были допущены во власть. Глава Кабардино-Балкарии радикально поменял тактику в отношении национальных движений (Конгресса кабардинского народа, «Адыгэ Хасэ», «Тёре»), перейдя от бывшего противостояния с ними – к союзу, в деле борьбы за государственный суверенитет КБР. Тактический союз помог установлению суверенитета Кабардино-Балкарии, но к разочарованию многих это обернулось не ожидаемой демократизацией и национальным подъемом, а установлением абсолютной власти В. Кокова в республике. Впрочем, первый шаг в этом направлении был сделан им еще в январе 1991 г., когда В. Коков добился принятия Декларации о государственном суверенитете республики в составе СССР, фактически следуя линии Горбачева в его политической борьбе с Б. Ельциным. Вскоре В. Коков выступил в поддержку идеи Федеративного договора, хотя лично не был инициатором этой идеи, а только следовал модному в то время течению «за высокий уровень суверенности» (на чем настаивал Татарстан).

Рассмотренный этап этнополитических процессов в КБР имел свои плюсы и минусы. Бесспорным плюсом в развитии республики были активизация культурного сознания народов, актуализация вопросов поиска национально-культурной идентичности и векторов развития в принципиально новых условиях постсоветской эпохи. Но очевидный минус состоял в том, что национальные движения превращались в политический механизм «соискателей личной власти» – сначала Б. Ельцина в Российской Федерации, а затем В. Кокова и других ему подобных президентов в национальных республиках, добившихся суверенитета в составе России. Предлагавшиеся национальными движениями в КБР формы этнополитической самоорганизации реально угрожали единству республики, миру и социальному согласию. Ведь такие движения, как балкарское «Тёре» и кабардинское «Адыгэ Хасэ», претендовавшие на прямое выражение «воли народа», фактически вели дело к образованию двух республик – Кабарды и Балкарии. При этом лозунги национально-политического самоопределения рассматривались ими как главный механизм решения всех экономических, социально-политических и культурных проблем, перед которыми оказалась республика и ее народы.

Политическая ситуация в КБР и отношения с федеральным Центром начали радикально меняться с осени 1993 г. Это происходило в контексте политического противостояния Президента Б. Ельцина и Верховного Совета РСФСР, которое напрямую отразилось и на ситуации в КБР. В. Коков, придерживаясь «линии осторожности», и на сей раз не заявил о своей позиции в отношении конфликта, предпочтя молча переждать, чем все закончится. Но когда Верховный Совет РСФСР пал, по решению Ельцина под лозунгом «слома советско-коммунистической политической системы» в стране были распущены выборные советы всех уровней. За этим последовало резкое сужение полномочий нового российского парламента. В. Коков воспринял это как сигнал к сворачиванию демократии, а значит, всех форм массовой активности. Своим Указом от 27 октября 1993 г. он ввел в действие Положение «О Парламенте КБР» и Положение «О выборах депутатов Парламента КБР», а также назначил выборы в Парла-

мент на 12 декабря 1993 г., сосредоточив всю власть в своих руках¹. Таким образом, первый и самый активный этап этнополитических процессов, заявивших о себе в КБР на заре 1990-х гг., фактически имел лишь один политический результат – способствовал утверждению авторитарного режима власти В. Кокова. Впрочем, похожая ситуация сложилась и в других северокавказских республиках: этнополитическая активность и последовавшая за ее волной суверенизация сработали на консервацию авторитарной власти бывших секретарей обкомов КПСС, без особого труда оказавшихся в креслах президентов «суверенных республик» и выстроивших свою власть таким образом, что она оказалась неподконтрольной сверху и недоступной снизу².

Так начался второй этап развития этнополитических процессов в КБР, охватывающий 1995–2000 гг. Этот период характерен прежде всего выдавливанием национально-демократических сил на периферию социально-политической деятельности, а также монополизацией всех форм и механизмов политики и власти в руках президента В. Кокова. В такой системе власти не было места для структур национальных движений, имеющих свои взгляды и позиции, а по мере вытеснения из политики происходила их последующая деградация. В 1996 г. В. Коков был назначен заместителем председателя Совета Федерации РФ, что лишь укрепило его власть в республике.

В Кабардино-Балкарии содержательное применение обретенного республикой суверенитета и достаточно широких полномочий в рамках Федерации свелось к непрерывным реорганизациям в системе республиканской власти. Были созданы двухпалатный парламент, Конституционный суд КБР, всевозможные министерства – иностранных дел, внешних экономических связей, по делам женщин и детей, межнациональных отношений, печати и информации и т.д., с раздутыми штатами и многозвенной структурой управления. К этому можно добавить активно демонстрировавшиеся «связи президента Кокова» со значимыми фигурами российской власти, что якобы приносило особые блага КБР. Это касалось прежде всего дружеских отношений В. Кокова с Юрием Лужковым и Сергеем Степашиным, которые регулярно бывали гостями первого президента КБР, правда, без особых видимых результатов для республики. Порой с участием Ю. Лужкова (Московской мэрии) затевались некие экономические проекты, но заметных плодов КБР они также не принесли.

Третий этап в развитии этнополитических процессов в Кабардино-Балкарии и выстраивания отношений с федеральным Центром формально начался с 2000г., после ухода Б. Ельцина и нового курса Путина на стабилизацию в стране, но реальные подвижки в КБР начались только в 2005 г. после назначения президентом А. Канокова.

Приход В. Путина к власти населением КБР был встречен с надеждой на неминуемую отставку Кокова. Характерно, что этнические сообщества, устав-

¹ Кабардино-Балкарская Правда, 30.10.1993.

² Тхагапсоев Х.Г. Этнический этатизм как инобытие российского федерализма // Научная мысль Кавказа, 2002, № 3.

шие от «суверенного авторитаризма» с молчаливым одобрением восприняли меры Центра по урезанию самостоятельности республики, надеясь на ограничения сложившейся в КБР системы авторитаризма первого руководителя, но этого не произошло. Только в 2005 г., после прихода к власти президента А. Канокова (был назначен на этот пост 28 сентября 2005 г.), наметились положительные сдвиги. Надо заметить, что ему досталось тяжелое наследие: разрушенная экономика, массовая безработица и нищета, многомиллиардные бюджетные долги, высокий уровень социального напряжения, что проявилось в событиях 13 октября 2005 г. в Нальчике (см. об этом далее), и крайне низкий уровень доверия населения к власти. Понятно, что такой узел проблем «развязать» за короткий срок нереально. Тем не менее А. Канокову за прошедшие годы удалось сделать немало, особенно в плане оздоровления и развития бюджетно-финансовой системы республики, модернизации инфраструктуры КБР и развития экономики.

Итоги выразились в следующих цифрах. Бюджет КБР с 2000 по 2010 г. вырос почти в 8 раз – с 3 до 23 млрд. руб., а уровень его дотационности снизился с 71 до 51,7%, что свидетельствует не только об оздоровлении финансовой системы и укреплении налоговой дисциплины в республике, но и о росте реального сектора экономики. Это подтверждается и такими данными: инвестиции в экономику КБР за те же пять лет составили около 73 млрд. руб. (почти 15 млрд. ежегодно, при том что аналогичные показатели в КБР до 2005г. не превышали 3–4 млрд. руб.). Эти позитивные перемены в экономике и социально-политическом климате, судя по статистике, уже позитивно сказались на динамике демографических процессов: годовой прирост населения увеличился почти в 9 раз.

С приходом А. Канокова к власти изменения в лучшую сторону произошли и в общественно-политической жизни республики. Если ранее никто, кроме самой власти, не мог публично высказывать свою политическую позицию или иметь независимое мнение, то новый глава республики «открыл окна и каналы свободы в КБР». Речь идет о том, что при нем в КБР стали, как и положено, действовать российские законы, чего не было прежде. Конечно, власть А. Канокова не может быть демократичнее, чем федеральная власть – в этом и заключается логика и суть властной «вертикали».

В данном позитивном контексте возвращения КБР в общее политико-правовое пространство РФ стали радикально меняться отношения власти и гражданского общества. В своем первом Послании Парламенту КБР (апрель 2005г.) новый глава КБР провозгласил курс на активизацию институтов гражданского общества и создание в республике современной системы отношений между властью и обществом на основе диалога. Это затронуло и структуры национального движения. Таким образом, третий этап в развитии этнополитических процессов в КБР выразился в том, что в повседневную политическую жизнь вновь после долгого перерыва вернулся этнический фактор, представленный организациями политической направленности – «Адыгэ Хасэ», «Алан», «Совет старейшин балкарского народа» и др.

Новая ситуация имеет, по нашему мнению, как позитивные так и негативные аспекты. В частности, политика властей, учитывающая позиции этнических организаций, в ряде случаев становится более адекватной особенностям республики и запросам общества. В качестве примера можно привести участие национальных организаций в решении так называемой «проблемы межселенных территорий» (см. об этом подробно в Главе 11. – *примеч. ред. И.К.*). Компромиссное решение спорного вопроса нашлось лишь после создания при Парламенте КБР специальной согласительной комиссии с участием балкарских и кабардинских этнических организаций.

Однако новая активизация этнических движений имеет и свои явные минусы. Эти организации, как и в 1990-е гг., привносят в политику экстремизм, политизируя даже вопросы хозяйственной жизни, выдвигая заведомо невыполнимые требования к властям и навязывая различные формы этнического сепаратизма, а порой солидаризуясь с внешними силами, выступающими против Российской Федерации под предлогом защиты интересов того ли иного этноса. Так, «Совет старейшин балкарского народа», как уже подчеркивалось, с завидной настойчивостью требует отделения балкарцев от КБР и создания Балкарской республики или, в другом варианте – реорганизации КБР в конфедерацию двух республик, «Балкарской» и «Кабардинской». В свою очередь, «Адыгэ Хасэ» поддерживают ультимативные требования к федеральным властям признать факт «геноцида адыгов» Россией в ходе Кавказской войны. Это, как уже подчеркивалось, не только расходится с линией официальных властей КБР, но и не способствует реальному решению главной проблемы – возвращению потомков жертв войны на историческую родину. Что касается «Черкесского конгресса», то его активисты в КБР безоглядно следуют курсом «тбилисской стратегии», принимая участие едва ли не во всех антироссийских демаршах Грузии.

Новым аспектом социально-политической и культурной жизни КБР за последние десятилетия стал «ренессанс религий», что наиболее впечатляющим образом проявляется по внешним признакам. В Кабардино-Балкарии в настоящее время зарегистрировано свыше 150 религиозных объединений. В том числе 118 мусульманских, 19 православных, одно иудейское, три римско-католических, 24 протестантских и одна община духовных христиан молокан. На территории республики, охватывая весь спектр религиозного выбора населения, работают 155 мечетей (в 1980-х гг. в КБР их не было ни одной), 18 православных церквей и один монастырь; одна синагога, 23 молельных дома. Религиозную службу и обряды проводят 180 мусульманских, 25 православных, 2 римско-католических и 40 протестантских служителей культа, 1 раввин¹. Если судить по этому «инфраструктурному буму», создается впечатление, что религия и религиозность в КБР находятся на подъеме. На этом фоне отдельные российские исследователи всерьез утверждают, что якобы «политический ислам» на Кавказе уже стал доминантным фактором, и будто бы именно этот фактор, а не федеральный центр, не рос-

¹ Текущий архив Правительства КБР / Справка об общественных объединениях и организациях КБР от 15 мая 2009 г.

сийские законы, и тем более не местные власти, определяют повседневную жизнь и вектор социально-экономического и культурно-идеологического развития северокавказских республик¹. Вероятно, внушительный рост числа мечетей в кавказских республиках, особенности правления Р. Кадырова в Чечне «с опорой на религию», а также бытование криминального терроризма, маскирующегося религией, дают повод к столь решительным обобщениям. Однако эти обобщения рассыпаются при первом же соотнесении с реалиями, с образом жизни и повседневного поведения людей, особенно в столичном Нальчике.

Отметим еще одну особенность активизации религиозного фактора. Российская православная церковь достаточно терпимо относится ко всем религиозным конфессиям в России, однако РПЦ в последние годы демонстрирует чрезвычайную активность вне собственно религиозной проблематики – по широкому спектру политических, культурных, образовательных и даже имущественных проблем. И в этом заключается другая, негативная сторона ее деятельности. Воспринимая столь широкую по охвату деятельность РПЦ как прецедент, современный ислам на Северном Кавказе также начинает претендовать на повсеместную активность. Тем самым РПЦ, может быть и невольно в конечном итоге подталкивает российское общество к клерикализации, в ущерб культурной и гражданско-политической консолидации российского социума.

В целом ситуация в КБР в сфере религии по сути является зеркальным отражением происходящего в России, когда пресловутый «религиозный ренессанс» выражается в основном в увеличении числа действующих храмов и «моды» на демонстрацию своей религиозности, особенно в рамках значимых ритуалов. Однако все это, как показывают факты, практически не затрагивает экзистенциальных форм бытия человека – сложившегося образа жизни.

Реакция в республике на реформы федерального Центра

Создание федеральных округов и утверждение института Полномочного представителя Президента РФ было встречено в КБР с безразличием, поскольку новые структуры воспринимались лишь как некие части государственной машины, не имеющие непосредственного отношения ни к республике, ни к жизни ее населения. Понятно, что по замыслу разработчиков административной реформы, федеральный округ и полпред Президента РФ были задуманы как приближение центральной власти к региону, его жителям. Но в реальной жизни деятельность этих институтов практически ощущалась слабо, на реальное социально-экономическое положение в регионе и на самоощущение населения она заметного влияния не оказала². ЮФО, куда в течение 10 лет входила КБР (2000–2009 гг.), запомнил-

¹ Малашенко А.В. Реальности и стереотипы восприятия ислама на российском Кавказе // Газета Юга, 28.01.2010.

² Что касается деятельности полпредов, то они остались в памяти населения, как правило, по первому, ознакомительному посещению республики. В связи с этим в Кабардино-Балкарии даже бытует шутка: «Вот приедет Полпред, и мы узнаем, какие у нас министры». Дело в том, что В. Коков во время «смотрин» очередного полпреда в КБР на промахи своих подчиненных неизменно реагировал досадливой фразой: «Вот такие у нас министры!»

ся чехардой меняющихся руководителей – за указанное время их было пять: В. Казанцев, В. Яковлев, Д. Козак, Г. Рапота и В. Устинов. В актив деятельности ЮФО можно, по-видимому, засчитать учреждение экзотического Совета старейшин при федеральном округе и настойчивые сентенции в адрес республик «больше заниматься привлечением инвестиций в экономику».

Шаги федерального Центра по восстановлению в стране единого конституционного пространства были восприняты как давно назревшие. Принятая в 1997 г. в КБР республиканская конституция оказалась слишком «суверенной», содержащей элементы политического сепаратизма. В нарушение Конституции РФ и прав жителей республики, она предусматривала «Кабардино-Балкарское гражданство» (статьи 20, 35 и 36), относилось к компетенции КБР такие сугубо федеральные полномочия, как обеспечение «территориальной целостности», присваивала региону права распоряжаться республиканскими недрами¹. Отметим, что приведение норм и положений конституции КБР от 1 сентября 1997 г. в соответствие законам РФ не завершено и продолжается по сей день.

С пониманием отнеслись в КБР и к новому порядку назначения (избрания) руководителя республики. Отметим, что элитная часть интеллигенции, ощущая на себе антидемократизм первого президента КБР, еще задолго до прихода Путина к руководству страной начала добиваться перемен, вплоть до ликвидации самого института президента в республиках². Как нам представляется, эти факты можно трактовать и как принципиальные свидетельства консолидации кабардино-балкарского общества с политическим курсом федерального Центра на формирование российской нации, что вовсе не означает готовность, безоговорочно поддерживать решения и линию федерального Центра во всем и всегда.

Что касается реакции на отмену графы «национальность» в общегражданском паспорте, то каких-либо серьезных протестов в Кабардино-Балкарии по этому поводу, в отличие от событий в Татарстане, не было. Все ограничилось не слишком настойчивыми обращениями Парламента КБР в адрес Госдумы РФ с просьбой восстановить известную графу.

Отношение в КБР к созданию СКФО сочетает как позитивные ожидания, так и ряд опасений. Представляется, что созданный в 2010 г. Северокавказский федеральный округ (СКФО), выделившийся из состава бывшего Южного федерального округа (ЮФО), может стать существенным фактором экономического развития и оздоровления социально-политического климата в КБР и других республиках. Позитивную роль может сыграть компактность нового округа, а также динамизм нового полпреда – А. Хлопонина. Он оперативно реагирует практически на все значимые события в регионе. На этом фоне крепнет уверенность, что бесконечные разговоры «о грядущих инвестициях» в экономику и социальную инфраструктуру кавказских республик, которые длились годами, без существенных результатов, сменятся делом. Можно приветствовать попыт-

¹ Конституция Кабардино-Балкарской Республики (принята Парламентом КБР 1 сентября 1997 г.). Нальчик, 1997.

² Тхагапсоев Х.Г. В России должен быть один Президент // Известия, 26.12.1998.

ки руководства СКФО сочетать различные стратегии: развитие региона на базе новых крупных инвестиций до 2025 г., конкретных программ по созданию туристических кластеров, организованный отток незанятого населения из кавказских республик в российские регионы, испытывающие нехватку трудовых ресурсов. Хотя по поводу последнего предложения уже раздавались голоса, упрекающие А. Хлопонина в «организации новой депортации народов».

Что же касается влияния «фактора СКФО» на общественно-политический климат и культурное самоощущение населения, то здесь не все так однозначно, поскольку имеют место и негативные моменты. В частности, гуманитарная интеллигенция республики, имеющая национально-патриотическую ориентацию, неодобрительно относится к тому, что границы СКФО имеют мало общего с реальным пространством ареала «Северный Кавказ». Напротив, другие интеллектуалы пророссийской ориентации обеспокоены тем, что вместо того, чтобы решать проблемы всесторонней интеграции кавказских этносов в общероссийское цивилизационное пространство, создается особый федеральный округ, явно локализирующий и изолирующий культурное пространство бытия кавказских народов. Однако с появлением СКФО связаны и потери вполне реального характера. Фактически утрачивается единство северокавказского научно-гуманитарного пространства, складывавшееся десятилетиями под влиянием научного потенциала Ростова-на-Дону, Северокавказского научного центра высшей школы, организованного еще в 60–70-х гг. под руководством Ю.А. Жданова. Именно на этой основе сложилась научная школа кавказоведения новой, постсоветской России. К сожалению, СКФО пока не располагает ресурсами, чтобы обеспечить сохранение этой школы.

Наряду с позитивным, а иногда индифферентным восприятием в республике конкретных действий Москвы в области региональной политики на Северном Кавказе нельзя не выделить ряд моментов в отношениях по линии КБР – Центр, которые вызывают в регионе отрицательную реакцию.

Так, *в кругах национальной интеллигенции с явным неудовольствием относятся к тому, что федеральная власть часто апеллирует к казачеству*, которое, увы, оставило не самый светлый след в истории кавказских этносов. Характерно, что наше казачество, как бы оставаясь вне истории, добивается переноса своих сословно-архаических структур в новую Россию – в эпоху демократии и нанотехнологий. И это почему-то находит поддержку руководства СКФО и лично А. Хлопонина, вызывая раздражение у населения республик. Заметим, к слову, что курс федеральной власти на реставрацию казачества и поощрение политической активности РПЦ в последние годы становится серьезным фактором, сдерживающим консолидацию этносов России в единое гражданско-политическое сообщество¹. Разве можно говорить о какой-либо гражданской консолидации, если на социально-политическую арену России вновь призыва-

¹ Тхагапсоев Х.Г. Четки и ладан как механизмы инновации? // Вестник российского философского общества. 2010. № 3.

ется казак, призывающий к усмирению инородцев, привнося к тому же давно забытую идентификацию «иноверец».

Активной критике в КБР подвергается ныне действующая практика межбюджетных отношений, когда до 70% собранных в республике налогов идет в федеральную казну, а в местный бюджет – лишь 30–40%. Это ставит регион в такую ситуацию, когда его бюджет оказывается дотационным.

Остро критикуется также и Федеральный закон о местном самоуправлении, который формально предоставляет широкие полномочия муниципальным (городским, районным, сельским) органам власти, однако не предусматривает способов их финансового обеспечения. В итоге создается ситуация, когда местные власти «вправе и обязаны» решать, если не все, то очень многие актуальные проблемы населения: образования, здравоохранения, ЖКХ, культуры, дорожного строительства и т.д. Однако средствами для их решения местные власти не располагают ввиду явной асимметричности межбюджетных отношений. К тому же закон о местном самоуправлении в условиях КБР обнаружил и серьезный конфликтный потенциал в сфере межэтнических отношений. Дело в том, что его положения о «межселенных территориях» не учитывают исторически сложившиеся в КБР нюансы землепользования, такие как наличие горных и равнинных земельных угодий, территориальное зонирование аграрного сектора и др. Поэтому введение закона существенно обострило отношения между балкарским (горным) и кабардинским (степным) этносами в сфере землепользования, поскольку нарушило веками сложившиеся административно-территориальные закрепления земель. Этой ситуацией уже ряд лет активно пользуются националисты и политические экстремисты, а Госдума РФ не торопится с внесением предложенных Парламентом КБР поправок в рассматриваемый закон. Данная коллизия подводит к мысли о том, что законопроекты в условиях полиэтнической России обязательно должны проходить экспертизу «на этническую бесконфликтность».

До сих пор печально памятны *последствия реализации ряда положений недостаточно продуманного Закона о реабилитации репрессированных народов (от 26 апреля 1991г.)*, приведшего к кровавому осетино-ингушскому конфликту и ставшего поводом к активизации националистических организаций в КБР и ряде других республик.

В частности, Совет старейшин балкарского народа и сегодня, следуя букве закона от 1991 г., выдвигает требования «в порядке реабилитации», восстановить «административно-территориальные границы» Балкарии 1943 г. и даже «вернуть ситуацию» к 1922 г., т.е. к моменту образования единой Кабардино-Балкарии в результате объединения Балкарской и Кабардинской автономных областей¹. Приведенные примеры, а их круг можно расширить, еще раз подтверждают, что в условиях современной России этнический фактор остается чрезвычайно значимым.

Это относится не только к вопросам внутренней, но и внешней политики федерального Центра. Например, кабардинцы, как и другие адыгские народы,

¹ Газета Юга, 19.05.2011.

по понятным причинам, принимали активное участие в постсоветской судьбе Абхазии, включая военные действия. В этом контексте *военно-политические* акции федерального Центра в августе 2008 г. в поддержку Южной Осетии и Абхазии были восприняты в Кабардино-Балкарии с единодушным одобрением. Но так бывает далеко не всегда. Порой различные этнические сообщества по-разному воспринимают одно и то же решение федерального Центра. Так, указ В. Путина (2007г.) *о праздновании 450-летия добровольного вхождения народов Адыгеи, КБР и КЧР в состав России* вызвал неодобрение в кругах балкарских национальных и национально-культурных движений. Их позиция заключалась в том, что «надо отдельно отмечать» даты вхождения в состав России адыгов (1557 г.) и балкарцев (1827 г.). Особенно активно эту позицию отстаивал Совет старейшин балкарского народа, который фактически бойкотировал юбилейную для адыгов дату, и настаивал на праздновании своей памятной даты – 180-летия с момента принесения присяги российскому царю балкарскими сообществами.

«Черкесский вопрос»

К числу непростых и этнически окрашенных аспектов отношений КБР с федеральным Центром относится и «черкесский вопрос». Известно, что истоки этой проблемы коренятся в Кавказской войне и ее тяжелых последствиях. Оставив в стороне многочисленные спорные вопросы историков в отношении этой войны (причины развязывания, масштабы разрушений и бедствий, причиненных адыгским этносам – черкесам, адыгейцам, кабардинцам, шапсугам и др., формы жестокости российской военной машины в отношении мирного населения и т.д.), остановимся лишь на одном аспекте – демографических последствиях Кавказской войны. По данным, которые разделялись властями царской России в начале XIX в., численность адыгских этносов составляла около 1,7 млн.¹ Однако, как показывают данные различных источников, в том числе и официальной статистики СССР, адыгское население Северного Кавказа в конце XIX – начале XX в. не превышало 300–400 тыс. чел. Так, на демографическом положении адыгских этносов сказались физические потери населения в ходе затяжной Кавказской войны и массовой депортации адыгов в Османскую империю. Если учитывать, что уже с XVI в. адыгские народы доминировали в северокавказском культурно-историческом ареале, занимая территорию от Причерноморья до нижнего течения р.Сунжи, то итогом и результатом Кавказской войны для них стала демографическая и геополитическая катастрофа.

Казалось бы, с тех пор минуло почти полтора столетия; даже потери и боли небывало кровопролитной войны с фашизмом утратили остроту или частично преодолены. Почему же черкесский вопрос по-прежнему стоит с такой остротой? – Дело в том, что в советское время тема Кавказской войны была в числе табуированных. О ней мало было известно даже специалистам, в силу ограни-

¹ История векового содружества: к 450-летию союза и единения народов Кабардино-Балкарии и России. Нальчик, 2007. С. 261.

чений в допуске к архивным данным и принятым в советской историографии подходам к интерпретации этой войны. К тому же в тот период практически не было никаких контактов у адыгов Северного Кавказа с мухаджирами – соплеменниками, оказавшимися на чужбине, в Османской империи и странах Ближнего Востока.

Ситуация радикально изменилась в конце 1980 – начале 1990-х гг., когда реальная картина Кавказской войны стала сюжетом новых исследований историков. В те же годы резко активизировались прямые контакты российских адыгов с потомками мухаджиров, что имело в дальнейшем принципиальные последствия. Перед российскими адыгами открылся доселе неведомый им пласт своей истории и культуры, связанный с «черкесской эмиграцией», притом не только исторические факты, но и народный фольклор, а также художественные произведения, отразившие всю глубину трагизма Кавказской войны и ее исхода для адыгов. В итоге в 1990-х гг. именно эта война, а точнее – эхо и боль исторической памяти о ней – стали главной причиной всплеска этнического самосознания в кавказских социумах и наиболее артикулированной формой ее политических интенций.

В этом плане характерен такой факт. Ведущие национальные организации «Адыгэ Хасэ» и «Конгресс кабардинского народа» в своей этнополитической деятельности в начале 1990-х гг. не ставили вопросы о справедливости приватизации, не требовали земельных реформ, однако активно добивались политической оценки Кавказской войны и непременной реабилитации ее жертв. Об остроте реакции адыгского социума «на открывшуюся картину» Кавказской войны и ее последствий свидетельствует тот факт, что даже официальные власти КБР во главе с В. Коковым вынуждены были каким-то образом отреагировать. В частности, 7 февраля 1992 г. Верховный Совет Кабардино-Балкарии принял постановление «Об осуждении геноцида адыгов (черкесов) в годы русско-кавказской войны».¹ В этом постановлении впервые официально было заявлено об адыгском геноциде и содержалось политическое требование «войти с предложением в Верховный Совет РСФСР, рассмотреть вопрос о признании геноцида адыгов (черкесов) в годы русско-кавказской войны и предоставлении двойного гражданства потомкам тех адыгов, которые оказались в изгнании».

Однако в тот период от федерального Центра не последовало внятной реакции на это обращение. Параллельно с петициями в Москву в самой республике были предприняты попытки организовать репатриацию на родину тех потомков жертв Кавказской войны, которые этого добивались. Но вскоре выяснилось, что «суверенитет от Ельцина», на который власти КБР пытались опереться, оказался шатким основанием, поскольку вопросы репатриации оставались в ведении Центра, упорно не замечавшего «черкесский вопрос». Именно нерешенность проблемы возвращения потомков мухаджиров и сегодня подпитывает остроту данного вопроса.

¹ Кабардино-Балкарская правда, 12.02.1992.

Периодически на обострение «черкесского вопроса» срабатывают различные контекстные факторы. Так, еще в 1990-х гг. в Российской Федерации были приняты важные постановления о реабилитации репрессированных сталинским режимом народов, повлекшие за собой компенсации как материального, так и политического характера. В тот же период было реабилитировано казачество, шли процессы реабилитации белоэмигрантов и репатриации их потомков. Принимая эти политические решения, Центр никак не учитывал тот факт, что «исход» адыгского этноса после Кавказской войны продолжался вплоть до 20-х гг. XX в., до тех пор, пока советская власть не окрепла и не закрыла границы. Это значит, что исход белоэмигрантов, разгром казачества и окончание трагического исхода адыгов происходили в одно и то же время. Естественно, адыгов задел такой «избирательный подход» Москвы, что подпитывало активность национальных движений в попытках привлечь более широкое внимание к черкесскому вопросу.

Только в 1994 г. Центр отреагировал на ситуацию. Появилось обращение Б. Ельцина «К народам Кавказа в связи с годовщиной окончания русско-кавказской войны»¹. Текст этого обращения, на наш взгляд, характеризуется явной противоречивостью. С одной стороны, оно как бы сделало легитимным политическое определение «русско-кавказская война», содержащееся в официальном тексте. Но с другой стороны, обращение выводит эту войну за пределы отношений России и кавказских этносов, заявляя, что «в борьбе за Кавказ столкнулись интересы Российской империи, Великобритании, Франции, Ирана и Турции. Все эти государства несут свою долю моральной ответственности за многострадальную судьбу горских народов»². Обращение Б. Ельцина противоречиво не только в своих оценочных позициях, но и в предлагаемых решениях в плане реабилитации жертв войны. «Проблемы, доставшиеся нам в наследство от Кавказской войны, в частности возвращение потомков кавказских переселенцев на историческую родину, должны решаться на международном уровне путем переговоров с участием всех заинтересованных сторон» – такова позиция тогдашнего руководства страны, и лично Б. Ельцина.

Это обращение трудно назвать примером политической мудрости. Не решив ни одной проблемы в отношении «черкесского вопроса», оно фактически переадресовало его международному сообществу, открыв тем самым простор для самых различных спекуляций. Между тем, как мы отмечали выше, власти КБР, обращаясь в Центр еще в 1992 г., предлагали конкретные меры: дать морально-политическую оценку Кавказской войне и предоставить российское гражданство тем потомкам ее жертв, кто этого сам добивается. Заметим, что эти вопросы находятся в полной компетенции федеральных властей РФ и не требуют каких-либо международных решений. Однако поставленные адыгскими народами вопросы пока не решаются. Неудивительно, что власти северокавказских республик, в первую очередь Адыгеи и КБР, регулярно напоминают Москве об этом.

¹ Кабардино-Балкарская правда, 20.05.1994.

² Там же.

Так, 29 апреля 1996 г. президент Адыгеи А. Джаримов обращался в адрес Государственной думы и Совета Федерации РФ, призывая «дать моральную оценку Кавказской войне», а также принять нормативный акт, закрепляющий за потомками мухаджиров право и возможность возвратиться на историческую родину. Но это очередное обращение к федеральному центру было оставлено без внимания¹.

Как можно было ожидать, «пятидневная война на Кавказе» (август 2008 г.) стала новым контекстным обстоятельством, актуализирующим черкесский вопрос. Адыги, которые на протяжении постсоветской истории играли далеко не последнюю роль в отстаивании независимости Абхазии, полагали, что Москва это оценит, скорректировав позицию по черкесскому вопросу. Но этого, к сожалению, не произошло. Этим воспользовалась Грузия в своей геополитической и информационной борьбе против России. Грузинский парламент после целого ряда шумных «подготовительных мероприятий» (симпозиумов, конференций) признал «геноцид черкесов» в ходе Кавказской войны.

Особым обстоятельством, ставящим «черкесский вопрос» в центр международного внимания, стала подготовка к зимней «Олимпиаде-2014». Местом ее проведения выбран город Сочи – историческая территория обитания адыгов, а Красная Поляна (технический центр предстоящей олимпиады) была местом проведения «парада победителей» по окончании Кавказской войны.

Попытки привнести политический компонент в Сочинскую Олимпиаду едва ли можно считать неожиданными или из ряда вон выходящими. Нет ничего удивительного и в том, что речь в данном случае идет о «черкесском вопросе», ведь положение адыго-черкесских этносов уникально в том смысле, что за рубежом их проживает в 8–9 раз больше, чем на своей исторической родине: в России – 620 тыс. человек, а за рубежом около 5 млн. чел.

В постсоветское время острая постановка всей проблематики Кавказской войны, в том числе вопроса о признании геноцида адыгских этносов, стала основой и содержанием деятельности не только национальных движений («Адыгэ Хасэ», «Конгресс кабардинского народа»). В 1991г. была создана Международная черкесская ассоциация (МЧА), которая придала новый импульс черкесскому вопросу и адресовала вопрос о признании геноцида адыгов в ходе Кавказской войны международному сообществу, в том числе ООН.

Заметим, что международное признание геноцида целого народа крайне проблематично, что видно на примере коллизий с вопросом признания «геноцида армян». Только на Пятой сессии Организации неприсоединенных наций и народов, проходившей в Голландии (Гаага, 15–17 июля 1997 г.), была принята резолюция «О положении черкесского народа». В ней констатируется, что «Черкесский народ был частично уничтожен во время русско-кавказской войны в XIX в., а 90% оставшихся в живых были насильственно депортированы в Турцию, Иорданию и Сирию. В течение длительного периода эта нация подвергалась геноциду. Живущий вне родины черкесский народ испытывает трудности с

¹ Советская Адыгея, 29.04.1996.

сохранением своего языка, культуры и идентичности»¹. В резолюции был выдвинут ряд обращений к Российской Федерации, в частности:

- признать геноцид черкесского народа, который имел место в XIX в.;
- предоставить черкесам двойное гражданство как России, так и стран их фактического проживания;
- гарантировать черкесскому народу возможность вернуться на свои исторические земли.

Даже беглого сравнения с текстом постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарии от 7 февраля 1992 г. достаточно, чтобы убедиться, что Гагская резолюция фактически повторяет идеи обращения властей КБР в адрес Верховного Совета РСФСР. Если к тому же учитывать, что Б. Ельцин в своем уже упомянутом обращении к народам Кавказа фактически адресует решение оставленных Кавказской войной проблем международному сообществу, то получается, что инициаторами вынесения вопроса о геноциде черкесского народа на суд международного сообщества были сами власти КБР и РФ. Другое дело, что к подобному «неожиданному» результату привели, конечно же, неспособность и нежелание федерального Центра осознать суть черкесского вопроса и действовать рационально, стремясь к поиску решений и опережая политическую игру третьих стран.

Состоявшееся с «гагской подачи» «переоткрытие» Кавказской войны на международной политической арене обретает активное дискурсивное воплощение и в научно-политологической среде, фактически работая на фиксацию черкесского вопроса в общественном внимании Европы и США. В 1999 г. в Великобритании вышел научный сборник «Исследования по войне и геноциду» с резонансной статьей американского политолога С. Шенфельда «Черкесы: забытый геноцид?», которая в последующем цитировалась и перепечатывалась в различных изданиях². В 2004 г. к проблеме геноцида черкесов в ходе Кавказской войны обратился влиятельный американский журнал «Global politician», опубликовав статью А. Лейтцингера «Черкесский геноцид»³. Вопросы геноцида черкесов и их депортации в ходе русско-кавказской войны поднимались и в монографии У. Ричмонда «Северо-западный Кавказ: прошлое, настоящее, будущее»⁴.

На этом фоне в октябре 2006 г. ряд черкесских организаций обратился в Евросоюз с просьбой признать факт «адыгского геноцида» в ходе Кавказской войны. И, наконец, в 2007–2008 гг. в американских университетах прошли научные семинары и конференции, посвященные все той же теме «черкесского геноцида». Перечень подобных примеров может быть продолжен и далее. В этом плане грузинский фактор, о котором в последнее время говорится много, не был «исходным», или «толчковым» в активизации черкесского вопроса на международном уровне. Эта активизация, как показывают факты, случилась задолго до решения

¹ Шмулевич А. Как русский медведь проспал черкесский вопрос. – Сайт АПН, 17.05.01 г.

² Shenfield S. The Circassians: a forgotten Genocide? // Studies on War and Genocide. Oxford and New York, 1999.

³ Leitzinger A. The Circassian Genocide // Global Politician, 2004.

⁴ Richmond W. The Northwest Caucasus: Past. Present. Future. – Routledge Press, 2008.

МОК о проведении зимней Олимпиады 2014 г. в Сочи, «тбилисский фактор» лишь лег, что называется, на подготовленную почву. В итоге грузинские усилия в считанные месяцы перевели вопрос о «черкесском геноциде» с теоретического плана в политико-практическую плоскость.

В марте 2011 г. участники Международной школы кавказских исследований при госуниверситете им. И. Чавчавадзе обратились с воззванием к парламенту Грузии признать геноцид черкесов в ходе Кавказской войны, а 20 мая того же года парламент принял, как говорится в таких случаях, «соответствующее решение».

В контексте нынешней тбилисской политической линии на глобальное противодействие России и активную информационную войну с ней поведение Грузии в черкесском вопросе понять труда не составляет. Грузия на данном этапе – стратегический партнер США и Европы на Кавказе по сдерживанию геополитического влияния России. Более того, разыгрывая черкесскую карту, Грузия решает и собственные задачи, ставя в сложное положение Абхазию. Ведь признание ею геноцида своих братьев-черкесов вряд ли может понравиться российскому руководству – главному гаранту абхазской независимости, непризнание же этого факта способно, в свою очередь, вызвать обиду адыгов, которые еще недавно с оружием в руках отстаивали независимость Абхазии.

Получается так, что «черкесский вопрос» сегодня является значимым фактором для целого ряда акторов международной политики. Однако картина, складывающаяся вокруг проблемы «адыгского геноцида», была бы явно неполной без учета состава тех, кто поднимает эту проблему. Так, в 1990-х гг. вся проблематика Кавказской войны настойчиво и последовательно внедрялась в общественное сознание усилиями национально-демократических движений адыгов, проживающих в России, а затем – и официальными властями республик на Кавказе (КБР, Адыгеи). В последние годы ситуация изменилась: теперь во главе движения за признание геноцида адыгов доминируют гуманитарии из университетской среды стран Запада, европейские и американские политики, а также активисты в общем малочисленных адыгских диаспор в США, Голландии, Германии и Израиле.

Но самое главное заключается в том, что коренным образом изменилось отношение к проблематике Кавказской войны и «адыгского геноцида» у российских адыгов, как в основной массе населения КБР, так и в экспертном сообществе. История Кавказской войны перестала быть сюжетом умолчания, как это было в советское время. Одновременно пришло понимание того, что признание любого геноцида проблематично по многим причинам. Главным результатом «переоткрытия» непростой и полной драматизма истории адыгов стало то, что они еще более четко осознали неразрывность своих связей и исторических судеб с русским народом, а также будущее своего существования в составе единого государства. Эти мотивы ранее уже доминировали в упоминавшемся обращении А. Джаримова (29 апреля 1996г.) в адрес Государственной думы и Совета Федерации РФ. Примерно такой же позиции придерживается и самая крупная структура адыгского движения – Международная черкесская ассоциация, которая в

последнее время налаживает контакты с Госдумой РФ по проблематике адыгских изгнанников и их беспрепятственного возвращения на историческую родину¹.

Разумеется, существуют также экстремистские силы, придерживающиеся в вопросе об адыгском геноциде непримиримых позиций: «Россия должна признать геноцид адыгов». Это относится, в частности, к Черкесскому конгрессу, который заявляет в качестве своей основной цели «воссоединение черкесов на своей исторической родине». Однако в общественном мнении КБР и научно-экспертного сообщества подобная позиция воспринимается не иначе, как провокационная. Именно так полагает председатель Кабардино-Балкарского регионального центра Российской академии наук П.М. Иванов, который в 1990-х гг. стоял у истоков адыгского национального движения в роли одного из лидеров Конгресса кабардинского народа. Оппонируя экстремистам в черкесском вопросе, он подчеркивает, что невозможно построить будущее на мстительности, а риторику о воссоздании «Великой Черкесии» квалифицирует как вредный и провокационный миф, наносящий урон реальным политическим интересам адыгов. Ключевой интерес адыгов он видит в их развитии в составе России и в успешной интеграции в современный глобализирующийся мир, при условии сохранения собственной идентичности². Трудно не согласиться с такой позицией, ведь обострение «черкесского вопроса» работает только во вред адыгскому миру, поскольку посягает на единство адыгов и абхазов; возбуждает недоверие российского населения к адыгам и адыгским республикам; работает на обострение межнациональных отношений внутри КБР, а в целом – на дестабилизацию ситуации на Северном Кавказе. Накануне зимней Олимпиады в Сочи нагнетание «черкесского вопроса» служит лишь конъюнктурным интересам третьих сил, режиссирующим подобные нагнетания.

Понятно, что до завершения Сочинской Олимпиады-2014 «подогрев» проблемы прежде всего извне продолжится, поскольку это удобный повод для ведения информационной войны против России со стороны Грузии и прочих «доброхотов». Резонно задаться вопросом: «А что же потом, когда сочинский ажиотаж закончится, и вопросы признания черкесского геноцида переместятся в рутинную политико-правовую колею?» Трудно себе представить, чтобы Турция, где сегодня проживает основная масса потомков кавказских адыгов, согласилась бы с тем, что на ее территории находится миллионный по численности «непредставленный народ», требующий признания геноцида и последующих мер по реабилитации. У проблемы черкесского геноцида есть и такой формально-юридический аспект, который вообще может завести данную проблему в тупик: когда турецкие граждане – адыги – заявляют о геноциде, не признаваемом страной их пребывания. С учетом всех обстоятельств становится очевидным, что необходимо найти правильный путь к преодолению трагических последствий Кавказской войны для этнических адыгов, проживающих в республиках Северного Кавказа. По нашему мнению, он пролегает не в агрессивно-ультимативном нагнетании новой вражды, что объективно работает лишь на интересы третьих сил, а в подготовке, совмест-

¹ Кабардино-Балкарская правда, 21.05.2011.

² Иванов П.М. Миф о «Великой Черкесии» // Голос Кабарды, 2011, № 5.

но с федеральным Центром, системы правовых норм и международных договоренностей, которые реально создали бы условия и предпосылки для беспрепятственного возвращения адыгов на историческую родину.

«События 13 октября» и роль федерального Центра

В постсоветской истории КБР есть такая страница, которая и сегодня болезненно ощущается в региональном социуме. Речь идет о событиях 13 октября 2005 г. в столице КБР – г. Нальчике, имевших общероссийский резонанс. Со стороны все случившееся выглядело как вооруженный мятеж. Среди бела дня вооруженными людьми одновременно было атаковано 13 городских объектов, включая отделения МВД. Общее количество нападающих, как стало известно, достигало 220–250 человек, а еще примерно столько же человек были в «резерве», ожидая вскрытия складов силовых структур и получения на руки оружия. Характерно, что нападение происходило открыто, а нападавшие носили оранжевые повязки на руках, свободно разъезжали по улицам Нальчика, явно позиционируя себя в роли «повстанцев». Абсолютное большинство населения КБР не признало в атакующих повстанцев и не присоединилось к ним. За сутки погибло 117 человек, в основном жителей КБР (служащих силовых структур, солдат, гражданского населения и боевиков).

В сообщениях, которые исходили в основном от федеральных и региональных силовых структур, произошедшие тогда события квалифицировались как «нападение незаконных вооруженных формирований на Нальчик». Однако местные эксперты высказывали и другие версии. Среди них:

1. Попытка окружения бывшего президента КБР В. Кокова, терявшего власть, показать «кто в доме хозяин»;

2. Вооруженный мятеж самой отверженной части молодежи, доведенной до отчаяния нищетой, безысходностью, репрессиями авторитарного режима и грубого милицейского насилия против верующих;

3. Попытка определенных сил показать всему миру слабость России.

Но аргументированного подтверждения ни одной из этих версий пока нет, хотя судебный процесс по поводу октябрьских событий в Нальчике длится более 6 лет.

Нам представляется, что в этих событиях отразились фактически все провалы российских политических и экономических реформ, начиная с 1991 г. На местах, как известно, не сбылись надежды населения на изменение в лучшую сторону уровня жизни, перспектив развития национальной культуры и языков. В этом плане характерны оценки известных кавказоведов, утверждающих, что процессы социально-экономических трансформаций в России нанесли культуре этносов удар, чреватый «необратимостью дегуманизации этнического общества»¹. Особенно болезненно в социуме КБР переживалась и сегодня переживается резкая социальная дифференциация как результат проведенных реформ. Для этнического сознания адыгов и балкарцев куда привычнее бытовавшие веками горизонтально-общинные, или «примерно равные отношения». К тому же по

¹ Бгажноков Б.Х. Адыгская этика. Нальчик, 1999. 96 с.

времени все так совпало, что в республику с конца 1990-х гг. начал проникать ваххабизм, активно прокламирующий социальное равенство и справедливость что очень близко моральному сознанию основных этносов КБР. В этой ситуации прежняя этническая активность трансформировалась в маргинальные формы – религиозный экстремизм, терроризм и бандитизм.

Хотя с момента «октябрьских событий» в Нальчике минуло около 7 лет, их эхо в КБР и сегодня ощущается в самых разных формах. Так, не прекращаются протестные акции матерей погибших, не удается подавить активность подпольного ваххабизма, переросшего в терроризм, периодически возникает информационный резонанс, иногда весьма агрессивный, вокруг судебного процесса, связанного с теми событиями.

Здесь впору задаться вопросом: «Как в общественном сознании населения КБР соотносится роль и ответственность федерального Центра с этими событиями?». Здесь следует выделить два момента. Первый – позитивная оценка действий Москвы, поскольку в отражении атаки бандитов на Нальчик решающую роль сыграли федеральные войска. Но есть и второй, негативный, момент. До сих пор бытует мнение, что далеко не последнюю роль в том, что происшедшее событие стало возможным из-за ничем необоснованного доверия федеральных властей, оказываемого В. Кокову в течение многих лет. Во многом, благодаря неослабной пропаганде «достижений» республики, в Центре сложилось устойчивое мнение, что «КБР – уголок мира и согласия на Кавказе», другими словами, территория безопасности в конфликтном регионе. Как выяснилось впоследствии, в республике вольготно орудовал чеченский террорист Ш. Басаев, притом не только в горах, но и в г. Баксане, в оживленном Приэльбрусье, пользуясь прикрытием из числа местных правоохранителей.

Роль федерального Центра в «событиях 13 октября» имеет и другое измерение, геополитическое. Хотя боевики под руководством Ш. Басаева и его местных сподвижников напали на город Нальчик, террористический удар адресовался России, прежде всего – федеральному Центру¹.

В заключение обозначим тот **круг проблем, которые сегодня требуют наибольшего внимания федеральных властей, поскольку влияют на характер и направленность политических процессов в КБР. В их числе:**

1. Явный перекося в распределении властных полномочий между Центром и КБР, сложившийся за последние 10 лет в контексте строительства вертикали власти, что сковывает развитие республики. Это же касается и межбюджетных отношений, не стимулирующих экономическую активность в республике. Еще явственнее перекося в сфере управления. Если правительство КБР включает всего около 20 министерств и ведомств, то на территории республики действуют еще около 60 управленческих структур прямого федерального подчинения, на деятельность которых местная власть влияния не оказывает. В итоге создается управленческий хаос и ведомственная безответственность, а главное – тоталь-

¹ Тхагапсоев Х.Г. «Нальчик – 13 октября» как вызов современной России // Научная мысль Кавказа, 2006, № 2.

ное коррупционное давление на все сферы жизни республики, за которым стоит именно федеральный Центр.

2. Демонтаж республиканского суверенитета, начиная с 2000 г., носит односторонний политико-юридический характер и замыкается исключительно на проблеме восстановления единства конституционного пространства. Между тем его необходимо дополнить мерами по воссозданию единства общероссийского культурного пространства, в том числе за счет «возвращения» этнических культур на центральные телеканалы и проч.

3. Историческое образование в школах и вузах в республиках также должно стать предметом внимания и ответственности федерального Центра, поскольку «выпадение» региональной историографии из общего научно-методологического пространства России, случившееся в 90-х гг., привело к неприемлемым последствиям. Это: снижение уровня исторической науки и исторического образования, политизация истории, что несет за собой опасные риски для исторических перспектив России.

4. Федеральным Центром в должной мере не учитывается, что историческая память о Кавказской войне и сегодня остается одним из значимых факторов, определяющих этнополитическую ситуацию во всем кавказском регионе и в КБР. В этом контексте необходимо принять ряд мер. В первую очередь было бы желательно, чтобы высшее руководство РФ официально выступило с морально-политической оценкой этой войны и ее тяжелых последствий для адыгов. В КБР приветствовалась бы также специальная культурная программа в рамках Сочинской Олимпиады, в которой нашел бы отражение адыгский фактор. Необходимо выработать нормативно-правовые рамки на федеральном и республиканском уровнях для возвращения в Россию тех потомков жертв Кавказской войны, кто этого добивается.

При всей значимости перечисленных проблем «градус политической ситуации» в КБР и характер отношений с федеральным Центром определяются прежде всего следующими базовыми обстоятельствами. Первое – уровнем безопасности в республике, т.е. эффективностью борьбы силовых структур России с терроризмом в регионе. На данном этапе здесь наметились серьезные позитивные подвижки. Второе – реальными успехами в социально-экономическом развитии республики и повышением уровня жизни населения. Пока в этом плане нет серьезных, ощутимых результатов. Третье – уровнем развития демократии и гражданского общества в общероссийском контексте.

И последнее. К сожалению, наша гуманитарная наука до сих пор не выполняет своих функций по отношению к такой важной и чувствительной сфере, как этнополитические проблемы. Например, российскому обществу должным образом не представлен фундаментальный факт, что народы России быстро разочаровались в политике суверенизации республик по этнотерриториальному принципу и отвернулись от своих первых «президентов – суверенизаторов». Многие из них, как известно, своей сепаратистской политикой вызывали раздражение у русского населения, что проявилось впоследствии в недоверии к другим, особенно к кавказским народам, породив современную этнофобию в России, формы и масштабы проявления которой угрожают общероссийскому единству.

Глава 19

Карачаево-Черкесская Республика

Для федерального Центра КЧР многие годы оставалась одной из самых сложных и проблемных республик в северокавказском регионе. Череда этнополитических конфликтов, перераставших в 1990-е гг. XX века в фазу открытого противостояния, сопровождалась серьезными нарушениями федерального законодательства и потерей рычагов управления со стороны местной власти. В результате этого неоднократно под вопросом было само существование целостной Карачаево-Черкесии. Это дало основание, не без помощи столичных СМИ, рассматривать события в КЧР как вероятное появление на Северном Кавказе «второй Чечни», а саму республику не совсем справедливо считать «несостоявшимся субъектом» в составе РФ.

Участие федерального Центра в урегулировании основных внутриполитических и межэтнических конфликтов в республике

Дестабилизирующее воздействие на внутриполитические процессы в Карачаево-Черкесии в тот период оказывали местные этноэлиты, активизация деятельности которых совпала с общей неустойчивой ситуацией в стране. В качестве основного аргумента своеобразно понимаемого ими права на самоопределение они широко использовали так называемую угрозу ущемления прав представляемых ими этносов. Ряд национальных лидеров стремились также дистанцироваться от «издержек политики Москвы». Это, впрочем, не мешало им принимать патерналистскую модель отношений с Центром, когда требовалось участие Кремля в решении более или менее значимых проблем.

Системный кризис, поразивший Карачаево-Черкесию, требовал от центральной власти, выступавшей в роли внешнего арбитра, немалых усилий по сохранению единства республики. Для этого задействовался так называемый административный ресурс. Тем не менее российское руководство во главе с Б. Ельциным не всегда было в состоянии адекватно и своевременно реагировать на быстро менявшуюся ситуацию в регионе. Действия Центра носили зачастую реактивный характер и отличались стремлением не обострять отношения с «носителями народного суверенитета». Чаще всего Москва просто оставляла без внимания события, происходившие в КЧР, полагая, что все само собой образуется. Но в тех случаях, когда Москва оказывала поддержку одному из противоборствующих этнических сообществ, это автоматически порождало обиды других, считавших себя «обойденными вниманием» со стороны верховной власти.

Новый этап в политике Центра на Северном Кавказе был связан с приходом к власти Президента РФ В. Путина, при котором действия Москвы стали носить более целенаправленный характер: была объявлена цель – борьба с терроризмом на Северном Кавказе и с «расползанием государственности». Важнейшей особенностью отношений между Москвой и Черкеском всегда были персони-

фицированные контакты между действующим руководством страны и главой республики, от которого в первую очередь требовалось проявление личной лояльности. Немаловажную роль в отношениях между Кремлем и республикой играли также лоббистские группы в Москве, представлявшие карачаево-черкесские этнические кланы, ориентированные в своей деятельности на интересы близких к руководству страны групп влияния.

Свой нынешний статус¹ – самостоятельного субъекта в составе России – Карачаево-Черкесия получила незадолго до окончательного распада СССР – 3 июля 1991 г., когда Верховный Совет РСФСР принял по этому поводу специальный закон. В своем решении Москва опиралась на соответствующее постановление третьей (внеочередной) сессии Совета Народных депутатов Карачаево-Черкесской автономной области (КЧАО) от 30 ноября 1990 г., на которой было провозглашено создание КЧССР – Карачаево-Черкесской советской социалистической республики (с выходом из состава Ставропольского края). Этот вариант суверенизации Карачаево-Черкесии был поддержан тогдашним Председателем Верховного совета РСФСР Б. Ельциным, стремившимся найти опору в лице региональных бюрократий.

Становление самостоятельной республики со всеми вытекающими конституционными правами столкнулось с серьезными трудностями. В их основе лежал межэтнический конфликт между карачаевцами, русскими, черкесами и близкими к ним абазинами, объединенными в 1957 г. в единое территориальное образование².

Наиболее активными в попытках раздела республики в начале были представители крупнейшего репрессированного народа – карачаевцев, выступавшие с законным требованием полной (юридической, политической, моральной) реабилитации и возрождения их упраздненной автономии³. Активность карачаевцев особенно проявилась в их многочисленных обращениях в органы центральной власти страны. В 1989–1990 гг. в Москву было направлено 7 представительных делегаций с коллективными обращениями, которые подписали свыше 62 тысяч человек. Автономистское движение карачаевцев особенно активизировалось с принятием Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» (20.04.1991 г.), который, как известно, породил конкуренцию между этносами за получение тех или иных преференций от Москвы. Следует отметить, что карачаевские депутаты неоднократно выступали в ходе обсуждения этого вопроса в российском парламенте и приняли активное участие в подготовке восьми проектов данного закона. На съезде народных депутатов всех уровней Карачая 17 ноября

¹Подробнее см.: Глава 12.

² Известно, что предыдущий опыт совместного проживания этих народов ограничивался всего 4 годами (1922–1926). Единая Карачаево-Черкесская АО распалась вскоре на Карачаевскую АО, Черкесский национальный округ и Баталпащинский казачий район, прекративший существование в 1931 г. – М. Боташев. Этнический конфликт в Карачаево-Черкесской Республике: от истоков до наших дней // Центральная Азия и Кавказ. Стокгольм, 2000, № 6(12), с. 147.

³Ленинское знамя. Черкесск. 20.06.1990; Карачаево-Балкарский мир, № 1–2, февраль 2010.

1991 г. была провозглашена Карачаевская Республика в составе РСФСР. В ноябре 1991 г. Национальный совет Карачая объявил бессрочный митинг до восстановления КАО в статусе Карачаевской Республики.

Ситуация с созданием карачаевской автономии обнаружила явные противоречия в официальной реакции Москвы. С одной стороны, закон о реабилитации народов подразумевал обязательства по его выполнению, но с другой – прослеживалось конъюнктурное стремление Центра как можно дольше сохранять хрупкое политическое равновесие¹.

В феврале 1992 г. Президент РФ Б. Ельцин был готов даже признать раздел республики и внес в ВС РФ проект соответствующего закона о восстановлении Карачаевской АО и Черкесской АО в составе Российской Федерации. Специальная комиссия для реализации практического решения обратилась в федеральное правительство с инициативой об образовании трех автономий: карачаевской, черкесской и баталпашинской (казахьей). Ни один из этих проектов не был осуществлен, поскольку руководители этнических движений сочли для себя неприемлемым понижение республиканского статуса до уровня автономий. Предложенный Президентом РФ проект закона фактически отменял принятое ранее решение о преобразовании КЧАО в самостоятельную Карачаево-Черкесию (КЧР).

В марте 1992 г. местное руководство, считавшее, что во властных структурах разделенных автономий ему будет сложно вписаться в новый аппарат управления, направило в федеральный Центр очередное обращение с предложением «воздержаться от принятия каких-либо актов по национально-государственному устройству Карачаево-Черкесии до решения этого вопроса самими народами»².

В принятом в 1991 г. специальном законе, касающемся преобразования КЧАО в КЧСССР, указывалось на необходимость назначения выборов в парламент республики и принятия Конституции Карачаево-Черкесии. В октябре 1991г. в Черкесск было направлено обращение председателя Совета Национальностей ВС, в котором определялся конкретный срок их проведения – не позднее 25 октября 1991 г. В дальнейшем эта дата неоднократно переносилась.

По разным причинам выборы ни в местный парламент, ни руководителя республики так и не состоялись. Именно поэтому Москва была вынуждена 13 января 1992 г. на период до выборов парламента назначить и.о. главы администрации республики В. Хубиева – этнического карачаевца, представителя прежней административной власти.

Тогда же в республике был проведен опрос населения (референдум) о территориальной целостности Карачаево-Черкесии. По официальным данным, в оп-

¹ Об этом свидетельствуют положения проекта «Концепции национальной политики России на Северном Кавказе» (разработанной в рамках Совета Безопасности РФ), где предлагалось ввести мораторий на образование новых субъектов Федерации в течение переходного периода в 5–10 лет. – Н.Д. Пчелинцева, Л.В. Самарина. Карачай в контексте новой исторической реальности / Исследования по прикладной и неотложной этнологии № 89. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1995. С. 9.

² Российская газета. 13.03.1992.

росе приняли участие 68% населения, из них около 76% проголосовали за сохранение целостности республики¹. Итоги голосования с удовлетворением восприняли в Москве, четко определившей на тот момент свою позицию. Впервые, для Центра была неприемлема политическая фрагментация республики, ведущая к появлению нескольких карликовых образований по этническому признаку и, во-вторых, осознавалась необходимость сохранения территориального единства Карачаево-Черкесии. В самой Карачаево-Черкесии результаты референдума впоследствии небезосновательно оспаривались, поскольку значительная часть карачаевцев его фактически проигнорировала, а некоторые избирательные участки вообще не открывались.

Поскольку выборы в парламент республики были сорваны, решением Совета народных депутатов КЧАО 5 марта 1992 г. данный законодательный орган был с согласия Москвы преобразован в Верховный Совет КЧР. То есть фактически депутаты облсовета назначили себя депутатами нового республиканского парламента. Впоследствии был создан Совет министров республики, и введена должность «Глава республики – Председатель правительства». На этот пост Б. Ельцин назначил В. Хубиева, которого в Москве считали вменяемым политиком, преданным верховной власти страны. В 1992 г. федеральный Центр принял три важных документа по Карачаево-Черкесии, содержащих набор мер, способных оказать поддержку местной власти, занявшей лояльную позицию по отношению к Президенту Б. Ельцину. В частности, были изданы:

1. Распоряжение правительства РФ о создании специальной Комиссии для рассмотрения вопросов по практическому восстановлению законных прав реабилитированных народов;

2. Указ Президента РФ «О мерах по государственной поддержке экономического и социального развития Карачаево-Черкесской ССР»²;

3. Распоряжение Председателя ВС РФ о поддержке социально-культурных программ и финансовой помощи малообеспеченным группам населения Карачаево-Черкесии.

Доверительные отношения между Б. Ельциным и В. Хубиевым и налаженные связи последнего с представителями Центра способствовали тому, что в мае 1993 г. глава Карачаево-Черкесии был включен в рабочую группу по доработке проекта новой Конституции России. В октябре 1993 г. он активно поддержал действия Президента РФ в его конфронтации с Верховным Советом РФ³. В ходе голосования по проекту Основного закона России он, как известно, был отвергнут в 24 субъектах, в том числе в восьми республиках, среди них была и Карачаево-Черкесия.

¹ Смирнова Я.С. Карачаево-Черкесия: этнополитическая и этнокультурная ситуация // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1993, № 48. С. 21.

² Ведомости Российской Федерации, 1992, № 52, Ст. 3144–3145.

³ Эта шокировавшая многих у нас в стране и за рубежом акция с применением вооруженной силы против законно избранного парламента РФ вошла в историю постсоветской России, как «расстрел Белого дома».

Новый виток политического кризиса в КЧР пришелся на 1994–1995 гг. и совпал с истечением срока полномочий местного парламента. Федеральному Центру вновь понадобилось срочно вмешиваться в урегулирование ситуации. В марте 1994 г. на сессии Верховного Совета КЧР было принято решение о придании ВС статуса Народного собрания республики и о перенесении сроков парламентских выборов до принятия Конституции КЧР. Для преодоления кризисных явлений в КЧР федеральный Центр по распоряжению Правительства РФ направил в Черкесск рабочую группу во главе с заместителем министра по делам национальностей и региональной политике А. Котенковым. В ее компетенцию входило оказание помощи в подготовке к выборам органов государственной власти и местного управления. Однако этим московским посредникам не удалось полностью урегулировать конфликт. Поэтому в феврале 1995 г. распоряжением Б. Ельцина была образована новая согласительная комиссия во главе с руководителем Администрации Президента РФ – С. Филатовым. Ее деятельность многие в республике оценили как соглашательскую. Но Центру удалось главное – в результате переговоров, а точнее, закулисного торга, был найден способ, каким образом вновь привести В. Хубиева на должность главы республики.

В марте 1995 г. Президент РФ Б. Ельцин издал указ «О ситуации в КЧР», где был изложен ряд мер по стабилизации обстановки в регионе. В том же месяце было реанимировано Народное Собрание, ранее прекратившее свою деятельность¹. Вернувшиеся к исполнению своих обязанностей депутаты приняли республиканский закон об органах государственной власти и на его основе дали согласие на назначение В. Хубиева на должность главы КЧР по Указу Президента РФ. Это событие стало первым прецедентом в новой России, когда глава республики не избирался всенародным голосованием, как в других регионах страны, а назначался Центром. Часть депутатов местного парламента усмотрела в отказе от института прямых президентских выборов ущемление конституционных прав народов КЧР. Другая группа депутатов, наоборот, поддержала такое решение, отвечая оппонентам: «Когда мы на 70% получаем дотации из федерального бюджета, мы ведь не думаем об ущемлении!»²

Назначение этнического карачаевца В.Хубиева на высший пост в республике, благодаря особому покровительству Москвы, но в нарушение федерального законодательства вызвало многочисленные протесты. Сторонники главы КЧР объясняли легитимность Указа Б. Ельцина тем обстоятельством, что на тот момент еще не существовало федерального закона о выборах глав субъектов. Следовательно, продление срока полномочий с согласия республиканского парламента не противоречило федеральным законам.

В сентябре 1995 г. был издан Указ Президента РФ «О выборах в органы государственной власти в субъектах РФ и в органы местного самоуправления», а в

¹ Бекирова Ф.С. К вопросу о полномочиях Народного Собрания Карачаево-Черкесской Республики // Известия высших учебных заведений. Северокавказский регион. Общественные науки. Ростов-на-Дону, 2006, № 11. С. 58–65.

² Северный Кавказ, Нальчик, № 13, апрель 1995.

декабре 1995 г. принят ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». Согласно Указу и закону, не позднее декабря 1996 г. должны были состояться выборы всех глав администраций регионов, назначенных ранее Президентом РФ. В марте 1996 г. была принята Конституция КЧР, в которой содержалась норма, что глава республики должен избираться населением на основе всеобщего избирательного права и только после этого мог занять свое законное место в Совете Федерации РФ.

На федеральный уровень сместился также правовой конфликт между двумя ветвями власти КЧР: исполнительной (правительство республики) и судебной (Верховный суд КЧР). На стороне последнего выступала местная оппозиция, выражавшая сомнения по поводу легитимности дальнейшего пребывания у власти В. Хубиева. В июне 1997 г. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного суда РФ рассмотрела дело по кассационному протесту заместителя прокурора КЧР и кассационной жалобе Народного Собрания и постановила: подтвердить правомочность нахождения В. Хубиева на своем посту сроком на 4 года¹.

В последующие месяцы общественно-политическая обстановка в республике продолжала ухудшаться. В ходе многотысячных митингов, проходивших в Черкесске в январе и сентябре 1998 г., их участники требовали от Москвы немедленной отставки В. Хубиева и введения прямого президентского правления. Причины создавшегося положения и возможные пути выхода из очередного кризиса стали предметом рассмотрения в Госдуме в октябре 1998 г. В принятом нижней палатой парламента обращении к Президенту страны Б. Ельцину предлагалось в целях недопущения дальнейшего обострения ситуации освободить В. Хубиева от должности главы КЧР и незамедлительно провести выборы легитимного руководителя республики².

В ноябре 1998 г. под давлением общественности Народное Собрание назначило выборы главы КЧР, которые состоялись 25 апреля 1999 г. Многие сошлись во мнении, что выборная кампания в КЧР была одной из самых неординарных и «грязных» в России³. Эти выборы в очередной раз до предела накалили внутривнутриполитическую обстановку в республике. В ходе второго тура победу одержал этнический карачаевец генерал В. Семенов. Проигравший ему предприниматель, черкес С. Дерев не признал итоги выборов и призвал своих земляков к проведению бессрочного митинга, видя в этом единственный способ ненасильственного разрешения конфликта.

Возможности урегулирования этой ситуации во многом зависели от Москвы, взявшей курс на замораживание конфликта и организацию переговорного процесса между противоборствующими сторонами, готовыми действовать в рамках правового поля РФ. В этой ситуации федеральный Центр оказался в уникальной позиции по отношению к расколовшейся региональной элите, по-

¹ Верховный суд Российской Федерации. Дело № 30Г97-И. Москва, 17.06.1997.

² Государственная дума РФ. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 210(352), М., 21 окт. 1998 г.

³ Северокавказский край, 1999, август–сентябрь, № 17.

скольку обе стороны рассматривали Москву как наиболее реального посредника, способного урегулировать кризисную ситуацию¹. Митинговые требования черкесской стороны не могли встретить поддержку в Москве, опасавшейся, что подобный прецедент может вызвать «реакцию домино» на Северном Кавказе.

Из неофициальных источников известно, что Москва все же рассматривала перспективу разделения КЧР на две республики. Для этого в Черкесске побывала специальная рабочая группа по изучению механизма подобного разъединения и определения возможных границ. По мнению большинства экспертов, технически это было трудно осуществимо, и в Москве отдали предпочтение другим вариантам разблокирования ситуации с учетом того, что в России отсутствовала правовая база подобных разделений. По словам прибывшего в Черкесск С. Самойлова – начальника территориального управления Администрации Президента РФ, «Москва должна 100-процентно взять на себя разрешение ситуации, а обострение конфликта в КЧР, когда на Северном Кавказе существует 39 территориальных споров, недопустимо. Поэтому следует стремиться к разрешению конфликтов правовым путем, при четком согласовании всех позиций органов государственной власти республики»².

В конце мая 1999 г., республику, буквально стоявшую на грани гражданской войны, посетил глава правительства РФ С. Степашин. Результатом визита стала отставка местных властей. В июле того же года на должность и.о. главы КЧР был назначен заместитель председателя ЦИК РФ В. Власов³. Это назначение, как и утверждение в должности министра внутренних дел республики А. Волкодава, имевшего в КЧР неоднозначную репутацию, было расценено как вторжение в предметы ведения республики, закрепленные в Федеративном договоре и Конституции РФ 1993 г.⁴

23 июля 1999 г. Верховный суд отменил вердикт ВС КЧР, признавшего итоги выборов и утвердившего В. Семенова их победителем. Решение высшего судебного органа России, напоминавшее скорее политическую акцию, чем беспристрастные выводы юристов, было принято впервые в новейшей истории РФ. До этого Москва ни разу не отменяла результаты выборов глав субъектов Федерации. Фактически судебная и исполнительная власть России поддержала требования черкесской и абазинской политической элит. Не исключено, что именно такое решение объяснялось не только усилиями протестующего черкесского

¹ Предварительный отчет о поездке миссии Кавказского форума неправительственных организаций в КЧР, 9-11 ноября 1999 г. (Из архива автора – И.К.).

² МК – Кавказ, 27.05. и 03.06 1999 г.

³ По воспоминаниям Р. Татаршао, этнического абазина, члена Координационного совета демократических сил КЧР, «назначенец Б. Ельцина был человеком неопределенных позиций, глубоко скрытный, нерешительный, неспособный принимать хоть какие-то самостоятельные решения. Мы не смогли уговорить его выступить с какой-либо информацией перед участниками митинга... Такое поведение никак не соотносилось с приданным ему статусом». – Р. Татаршао. Упавшая пирамида. Ставрополь, 2009. С. 410.

⁴ Век, № 29, 30.07–05.08.1999 г.

лобби, но и серьезными опасениями Центра по поводу непредсказуемого развития карачаево-черкесского сценария¹.

В начале августа 1999 г. по инициативе А. Волошина, главы администрации Президента РФ, в Москве была организована серия переговоров между представителями кандидатов С. Деревы и В. Семенова. Эти переговоры продолжились затем в сентябре при участии председателя правительства В. Путина. Федеральный Центр предложил сторонам несколько вариантов урегулирования, в т.ч.: внести в Конституцию КЧР поправки, которые бы гарантировали всем народам равные права при формировании правительства и парламента; провести выборы нового главы КЧР; временно назначить В. Семенова главой республики, до рассмотрения Верховным судом РФ итогов второго тура голосования.

Как отмечал позже в воспоминаниях один из участников тех переговоров Р. Татаршао, «...наша тогдашняя несговорчивость с высшим руководством России остается в моем понимании серьезной ошибкой»². В итоге федеральный Центр склонил стороны к разумному компромиссу, сущность которого заключалась в переносе окончательного решения вопроса о главе КЧР сроком на один год, в течение которого республикой должен руководить В. Семенов. По истечении указанного срока на территории КЧР должен был состояться референдум, на котором предстояло окончательно решить вопрос о подтверждении полномочий избранного главы республики.

В том же месяце КЧР посетила Комиссия Госдумы РФ во главе с зампредом М. Юрьевым. В отчете Комиссии отмечалось, «что ситуация в республике является во многом результатом отсутствия у федеральных органов власти продуманной и эффективной политики в северокавказском регионе, частью которого является и КЧР». Подчеркивалось также, что «в Карачаево-Черкесии не было проявлено должного внимания к национальной территориальной специфике; не был принят во внимание низкий уровень правосознания как у властей республики, так и у широких масс населения. Федеральной власти необходимо оперативно использовать весь арсенал экономического и политического воздействия путем переговоров, что позволило бы увести людей с улиц и площадей, дав им надежду на справедливое решение вопроса». Последовавшее пост-фактум предложение от федерального Центра провести конституционную реформу в республике в силу далеко зашедшего конфликта не встретило должного понимания у конфликтующих сторон³.

22 октября 1999 г. Верховный суд РФ, изменив свое прежнее решение, подтвердил правомочность признания В.Семенова главой КЧР, а 5 ноября распоряжением председателя правительства РФ В. Путина была образована Комиссия по вопросам стабилизации общественно-политической ситуации в КЧР во главе с первым зам. премьера Н. Аксёненко. На совместном с органами власти КЧР заседании Комиссии было решено сформировать консультационный совет,

¹ Общая газета, № 30, 29.07–04.08.1999 г.

² Татаршао Р., с. 420.

³ Отчет о работе Комиссии ГД РФ по выяснению обстановки в КЧР. 29.10.1999. (Архив автора).

включающий по 3 человека от пяти основных этносов республики, а также принято предложение о принципах формирования органов власти с учетом этнической специфики¹.

Политическое и организационное участие Центра в межэтническом противостоянии продолжилось в последующие месяцы и в очередной раз совпало с ростом протестного движения черкесской оппозиции. Москва вновь выступила в роли третейского судьи, обнадеживая каждую из конфликтующих сторон для поддержания ситуации в управляемых рамках. В июле 2000 г. полпред Президента в ЮФО В. Казанцев встретился с руководством и общественностью Карачаево-Черкесии. Он довел до их сведения содержание договоренностей о расстановке руководящих кадров республики. По негласному договору В. Семенова и С. Дерева, черкесская сторона отказалась от дальнейшего противостояния и бойкота главы республики². Было решено также не проводить референдум о будущем главы КЧР, на чем прежде настаивали черкесские организации. Пост председателя правительства, который до этого возглавлял русский, переходил к этническому черкесу, а для представителей русской общины вводилась новая должность – заместителя главы КЧР, в ведении которого находились экономические и силовые вопросы.

Очередной виток напряженности в республике совпал с новой «большой» избирательной кампанией за пост главы республики. Президентские выборы были намечены на 2003 г., но уже за год до них стало ясно, что действующий президент В. Семенов вряд ли мог рассчитывать на положение фаворита. Его авторитет был в значительной степени подорван действиями ближайшего окружения, неудачами в социально-экономическом развитии, бесконечной чередой неудачных кадровых назначений.

Для Москвы главной задачей в этот период стал поиск новой, менее одиозной фигуры, которая могла бы гарантировать стабильность социально-политической обстановки и сохранение межэтнического согласия в республике. Такой кандидатурой на тот период стал директор Национального банка республики М. Батдыев, заявивший о намерении консолидировать вокруг себя политические элиты республики, в т.ч. конфликтующие между собой национальные движения и представителей бизнеса. Именно ему федеральная власть на разных этапах избирательной кампании оказывала поддержку, в основном косвенными методами. Встречи М. Батдыева с А. Волошиным, Г. Селезевым, А. Вешняковым подкреплялись также мероприятиями силового характера: с целью сохранения стабильной обстановки в КЧР были направлены подразделения ОМОНа из других регионов России. В сложившейся ситуации его победа на выборах в августе 2003 г. не стала неожиданностью в республике.

¹ Карачаевская сторона неоднократно высказывала недовольство по поводу работы комиссии, считая позицию ее руководителя односторонней. Негативно также был воспринят тот факт, что заместителем Н. Аксененко в Комиссии был назначен этнический адыг П. Шевоцуков. (Примеч. автора – И.К.)

² Гудимов А. Карачаево-Черкесская республика в первом десятилетии XXI века // Кавказские научные записки, 2010, № 4. С. 41–42.

Правление М. Батдыева, считавшегося кремлевским фаворитом, постоянно подчеркивавшего свою лояльность Центру, и рапортовавшего «наверх» о достижении в республике межнационального согласия, вскоре было отмечено очередным кризисом, вызвавшим всероссийский резонанс. В октябре 2004 г. в ходе криминального передела собственности был убит депутат парламента КЧР Р. Богатырёв и шесть человек из его группы поддержки – выходцы из известных карачаевских семей. Обвинения в причастности к этому преступлению правоохранительные органы предъявили зятю Батдыева – А. Каитову и его охранникам, которые вскоре были арестованы. И хотя Батдыев сразу же дистанцировался от оскандалившегося родственника, многие в республике не сомневались в том, что вряд ли тесть был в неведении относительно деятельности своего зятя. Эти события вновь обострили внутреннюю общественно-политическую ситуацию в КЧР. Чтобы привлечь внимание федеральных властей, в Черкесске не прекращались массовые акции протеста, названные в центральных СМИ «беспорядками». Кульминацией стал штурм и разгром помещений Дома правительства.

Резонансные убийства произошли как раз накануне намечавшейся встречи М. Батдыева с В. Путиным, на которой глава КЧР должен был донести до сведения федерального Центра рекомендации по противодействию религиозному экстремизму на Северном Кавказе. Эта встреча в Москве не состоялась, а в Черкесске была направлена следственная бригада Генеральной прокуратуры РФ. Митингующие в Черкесске выдвинули ультиматум с требованием отставки М. Батдыева и других руководителей республики. В адрес В. Путина, В. Устинова, Б. Грызлова и других были направлены обращения общественности с просьбой о помощи¹.

Многотысячный митинг и повторный захват Дома правительства в Черкесске заставили Центр несколько изменить отношение к действующей в республике власти. Если раньше считалось, что М. Батдыев стал заложником сил, стремившихся дестабилизировать обстановку на Северном Кавказе, то последующие события внесли коррективы в эти оценки. В интервью российским телеканалам Президент РФ В. Путин подверг жесткой критике ситуацию в КЧР: «Мы видим, что там, по сути дела, кризис власти, правда, замешанный на криминальных событиях. Но этот криминал связан с переделом собственности. Последнее время я с тревогой наблюдаю за процессом возрастающего влияния экономических групп и различных экономических кланов, за ростом их влияния на регионы, на региональный уровень управления»².

Поскольку для Москвы на тот момент стало очевидным, что действующий глава КЧР оказался неспособным контролировать ситуацию, то было принято

¹ Так, в одном из обращений жителей КЧР на имя Д. Козака говорилось: «Мы не можем спокойно жить в республике, где царит беззаконие, и власть преступных группировок, где рост преступности достиг критического уровня, где за инакомыслие угрожают, убивают, увольняют с работы, сажают в тюрьмы и т.д. Ситуацию в Карачаево-Черкесии можно сравнить с пороховой бочкой, она накалена до предела». – Документ из Архива Западно-Кавказского аналитического центра, г. Черкесск. 2004 г.

² Эфир «Первого канала» ТВ РФ, 18.11.2004.

решение задействовать возможности Полпреда в ЮФО Д. Козака, который обещал в сжатые сроки навести порядок¹. Д. Козак, за действиями которого в то время следил весь Северный Кавказ, на деле взял в свои руки управление республикой.

В целом федеральные власти и их представитель Д. Козак, в силу ряда причин, обеспечили М. Батдыеву свое покровительство, отказавшись принимать какие-либо серьезные кадровые решения в угоду митингующим массам. Из неофициальных источников известно, что в администрации Президента РФ неоднократно обсуждался вопрос о замене президента КЧР. Можно предположить также, что Москва опасалась создания прецедента, который мог бы привести в будущем к такой же смене власти и в других республиках Северного Кавказа.

С другой стороны, подобные решения означали бы для федеральных властей признание собственных кадровых ошибок, а это не вписывалось в понимание Москвы, какими методами следует поддерживать стабильность в регионе. Соглашаясь на словах на необходимость отставок в республиканском руководстве, Центр, тем не менее, твердо стоял на том, что эти инициативы, исходящие от местного населения, не всегда целесообразно учитывать наверху, а назначения на руководящие должности должны оставаться прерогативой Москвы и лично Президента РФ. По другим оценкам, считалось, что федеральной власти было невыгодно отправлять в отставку М. Батдыева накануне принятия новой процедуры назначения глав регионов. Иначе это потребовало бы проведения в КЧР досрочных выборов главы республики и могло привести к возникновению новых рисков². Так, в результате оперативного вмешательства федерального Центра республиканская власть устояла. М. Батдыеву позволили «досидеть» до конца его президентского срока, несмотря на продолжение внутривластного кризиса и попытки ряда депутатов Народного Собрания Карачаево-Черкесии провести референдум по вопросу доверия действующему главе республики. В последующем в КЧР происходило дальнейшее снижение авторитета местной власти в глазах значительной части населения, и вновь недовольные политикой М. Батдыева обращались за помощью в Москву.

Летом 2008 г. в КЧР произошла очередная смена власти. На этот раз обошлось без особых коллизий, характерных для периода 1999–2003 гг. Президент РФ Д. Медведев остановил свой выбор на юристе Конституционного суда РФ Б. Эбзееве, ставшим его первым назначенцем на Северном Кавказе. В Москве, очевидно, посчитали, что приход к власти правоведа-карачаевца, долго работавшего за пределами республики и не замешанного в интригах и межклановой борьбе, позволит оздоровить обстановку в КЧР. Назначение Б.Эбзеева совпало с высказываниями Медведева, в которых он выражал недовольство нерешенной кадровой проблемой в стране и предлагал для исправления ситуации «перекидывать чиновников с одного места на другое»³. Ряд экспертов тут же поспешили

¹ Подробная хронология конфликта приводится в газете «Вести гор», 22.12–28.12.2004.

² Вести гор, 1–7.02.2005.

³ Независимая газета, 01.08.2008.

сделать вывод, что тем самым Президент РФ, начиная кадровую ротацию в регионах, собирается формировать свой собственный губернаторский корпус, в котором на смену «силовикам» приходят «опытные правоведа».

Однако последующие события в КЧР показали, что новому президенту КЧР, слабо разбиравшемуся в вопросах экономики, не имевшему своей команды и необходимого опыта в сфере госуправления, довольно сложно руководить республикой. Его попытки отказаться от этнического принципа замещения должностей и привлечь в КЧР высококвалифицированных специалистов – выходцев из республики – привели к очередной конфронтации между карачаевцами и черкесами и стали причиной резкого роста негативных настроений в общественном мнении. По мнению представителей черкесского сообщества, с приходом к власти Б. Эбзеева была нарушена стабильность национальной и кадровой политики, в том числе этнического баланса¹.

Кадровую проблему удалось частично нейтрализовать лишь после вмешательства Москвы, настоявшей на восстановлении баланса этнического представительства на руководящих должностях в КЧР. Полпред Президента РФ в СКФО А. Хлопонин потребовал в категоричной форме, чего никогда не случилось прежде, чтобы на пост главы правительства республики был назначен этнический черкес. Это могло означать только одно: федеральный Центр крайне недоволен тем, как власти КЧР исполнили прямое указание Москвы.

В феврале 2010 г. в электронных СМИ появилось обращение лидеров национальных движений КЧР к полпреду Президента РФ в СКФО А. Хлопонину, в котором Б. Эбзеев подвергся резкой критике за серьезные перекосы в кадровой политике, в распределении бюджетных средств, в доступе к финансированию по линии федеральных целевых программ (ФЦП) и т.д. Авторы письма настоятельно просили незамедлительно назначить президентом КЧР этнического русского².

В феврале 2011 г. Президент РФ Д. Медведев фактически отправил Б. Эбзеева в отставку. Произошло это довольно странным способом: накануне президент КЧР подал заявление о досрочном сложении полномочий главы республики «по собственному желанию»³. Последующее разъяснение, данное Кремлем, не добавило ясности в сам факт неожиданного «добровольного» ухода с политической сцены президента КЧР. Согласно официальной версии, причиной увольнения Б. Эбзеева стало «недостаточное внимание к социально-экономическому положению республики, на фоне проявлений мирового финансового кризиса».

Отставка Б. Эбзеева, с которым в Администрации Д. Медведева связывали определенные планы по формированию губернаторской команды, в очередной раз высветила слабые стороны в практике подбора и расстановки высокопоставленных чиновников, а также настоятельную необходимость учета сложных

¹ Из интервью автора с председателем общественной организации «Адыгэ Хасэ» М. Черкесовым, сентябрь 2010 г.

² http://elot.su/index.php?option=com_content&task=view&id=397&Itemid=41.

³ В марте 2011 г. Д. Медведев подписал Указ «О членах Центральной избирательной комиссии РФ», где среди других назначенцев был упомянут и Б. Эбзеев.

нюансов на такой проблемной территории, как Северный Кавказ¹. Вряд ли поэтому можно назвать серьезной появившуюся в прессе ссылку на анонимный кремлевский источник, пояснивший, что «уход со своего поста Б. Эбзеева – это продолжение кадровой политики Д. Медведева»².

В марте 2011 г. парламент КЧР проголосовал за кандидатуру Р. Темрезова, предложенного Д. Медведевым на пост нового главы республики. Тем самым подтвердилось негласное правило, сложившееся за последние 20 лет, согласно которому эта должность остается за представителем одного из крупных субъектообразующих этносов – за карачаевцами. Одновременно в республику направили группу экспертов по изучению первоочередных проблем экономического и социального развития региона. Это еще раз дало основание полагать, что нерешенность именно этой группы вопросов остается для Москвы наиболее приоритетной проблемой. Очевидно, что команде Р. Темрезова, помимо решения экономических проблем, придется найти адекватные ответы и на другие серьезные вызовы: рост религиозного экстремизма, отчасти связанный с межклановым противостоянием; дерусификация региона и подъем протестных настроений среди русского населения; криминализация республики, в которую вовлечены местные бизнес-структуры и в целом – сохраняющаяся в КЧР высокая степень конфликтности. Как это уже неоднократно бывало и в прошлом, многие жители республики, разуверившись в местном руководстве, по-прежнему продолжают надеяться на вмешательство центральных властей.

Отношение в КЧР к реформам федеральной власти

Начатые В. Путиным в мае 2000 г. преобразования по созданию единой вертикали исполнительной власти и ограничению политической роли республиканских элит включали образование семи федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента (полпредов). Полпредам поручались проверочные функции по восстановлению единого правового пространства РФ, в т.ч. путем приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, планирование социальноэкономических реформ, контроль за федеральными финансовыми потоками в регионах, а в целом упорядочение системы власти в регионах.

В КЧР, где власти республики были поглощены в тот момент исключительно выборами и перманентным противостоянием между карачаевцами и черкесами, *инициативы Президента РФ по укреплению вертикали власти не вызвали особого резонанса*. Официально на реформу отреагировал только президент В. Семенов, поддержавший политику Центра³. Одновременно он отверг предпо-

¹ В личных беседах с автором жители КЧР выражали недоумение, почему М. Батдыеву, несмотря на скандальные события, дали возможность «досидеть» до окончания президентского срока, а затем плавно переместили на «теплую должность» главы Пенсионного фонда КЧР, тогда как Б. Эбзееву пришлось уйти досрочно в отставку «по собственному желанию».

² Московский комсомолец, 28.02.2011.

³ Экспресс-Почта, 04.07.2000.

ложения о каком-либо «покушении на самостоятельность, полномочия и роль глав администраций»¹. В дальнейшем все руководители КЧР публично не ставили под сомнение административные преобразования, исходившие от центральных властей и стремились воздерживаться от прямой конфронтации с полпредами.

В местном экспертном сообществе сложилось иное мнение относительно *создания федеральных округов и роли полпредов Президента РФ в общественно-политической жизни КЧР*. По мнению политолога И. Кипкеева, «десятилетняя практика пребывания регионов в составе федеральных округов показала несостоятельность не только института полпредов, но и самих округов»². Критически оценивая эту практику, он, в частности, выделил четыре проблемных момента: «Во-первых, включение республики в состав округа никак не способствовало межреспубликанской интеграции северокавказских республик, в их взаимоотношениях осталось все по-прежнему, как и было до 2000 г. – начиная от милицеских постов на границе субъектов РФ и кончая отсутствием совместных проектов развития. Во-вторых, полпреды не смогли предотвратить, упредить или полностью урегулировать внутренние кризисы, в т.ч. числе напряженные ситуации в КЧР в периоды 2003–2004 гг. В-третьих, полпредство, как институт власти, оказался несостоятельным и в реализации собственных деклараций о борьбе с коррупцией на Северном Кавказе, которая порождена местными режимами при молчаливой поддержке высших чиновников федерального Центра. И, наконец, в-четвертых, округа – очередная громоздкая бюрократическая структура – не являются конституционными административно-территориальными образованиями, а их существование не оправдано опытом государственного строительства в современной России»³.

Полпреды, ставшие представителями главы государства в округе и фактически получившие право надзора и вмешательства в деятельность органов власти субъектов Федерации, нередко игнорировали принцип разделения властей в регионе. Из пяти полпредов в ЮФО и одного – в СКФО наиболее активно в КЧР действовали В. Казанцев, Д. Козак и А. Хлопонин.

Например, только благодаря вмешательству В. Казанцева, имевшего авторитет среди местных элит, был урегулирован конфликт 2000 г. между карачаевцами, с одной стороны, и черкесами и абазинами – с другой. Назначение В. Казанцева на пост полпреда ЮФО первоначально благожелательно воспринял президент КЧР В. Семенов⁴, хотя впоследствии отношения между ними не сложились, несмотря на общее армейское прошлое. В аппарате полпредства в целом негативно оценивали методы и итоги руководства Семеновым республикой, что не позволило сбыться его личным планам – занять впоследствии пост представителя Президента в ЮФО.

¹ День республики, 06.06.2000 г.

² Из интервью автора с карачаевским политологом И.С. Кипкеевым – Черкесск, сентябрь 2010 г.

³ Там же.

⁴ День Республики 06.06.2000.

Еще одним полпредом ЮФО, ставшим фактически антикризисным менеджером в один из самых сложных периодов жизни республики, был Д. Козак. Ему удалось стабилизировать ситуацию в республике, не допустив ее развития по «чеченскому варианту». Жесткая позиция Д. Козака на переговорах с митингующими, категорическое неприятие неконституционной отставки президента КЧР М. Батдыева во многом способствовали разрешению кризиса в 2003–2004 гг. При этом Д. Козак умело использовал также и факт участия в конфликте так называемых деструктивных сил (исламских радикалов). Новое вмешательство полпреда в республиканские события потребовалось после выборов в Народное Собрание КЧР (2004 г.), а особенно – в период проведения муниципальной реформы (2005 г.). Волею судеб конфликт, связанный с реформой местного самоуправления, пришлось урегулировать ее автору – Д. Козаку, который ранее отвечал в Москве за ее подготовку.

Назначение полпредом во вновь образованный в 2010 г. северокавказский округ (СКФО) А. Хлопонина было воспринято общественностью в КЧР как минимум настороженно. Многие обратили внимание на его недостаточную осведомленность в проблемах Северного Кавказа и отсутствие опыта работы в качестве руководителя общегосударственного масштаба. Довольно натянутыми были отношения Хлопонина с президентом Б. Эбзеевым. Полпред неоднократно нелицеприятно высказывался по поводу деятельности главы КЧР, а тот, в свою очередь, не всегда был согласен с методами работы полпреда. Местных экспертов несколько шокировала ультимативная форма, в которой полпред в СКФО требовал от президента республики назначить главой правительства этнического черкеса. Сама процедура публичного обсуждения кадровых назначений на высокие должности по этническому принципу также не вызвала одобрения в республике, т.к. это обычно делалось негласно, «по умолчанию». Отсюда – появление претензий в адрес Хлопонина со стороны карачаевской общины, увидевших в этом стремление узаконить этнократический порядок формирования органов государственной власти. В КЧР, как и в других республиках Северного Кавказа, до сих пор сохраняется *проблема во взаимодействии между региональными властными структурами и территориальными подразделениями органов государственной власти*. За последние годы количество отделений федеральных министерств и ведомств постоянно увеличивалось, зачастую их штат превосходил аппарат местных чиновников, а некоторые из таких подразделений вместо координации фактически занимались дублированием деятельности друг друга. На это обстоятельство неоднократно обращали внимание в личных беседах многие наши собеседники в КЧР. По понятным причинам, эта тема не обсуждается публично, хотя нередко эффективность деятельности федеральных структур в республике, в том числе силового блока, оставляет желать лучшего. Известно, что ряд руководителей КЧР неоднократно давали нелицеприятные оценки работе «федералов». По мнению М. Батдыева, «две трети серьезных проблем решаются на местах федеральными структурами, а не местной властью»¹. Поскольку руководители этих

¹ Известия, 12.04.2005.

структур назначаются из Центра, без согласования с главами регионов, то они ориентированы на свое московское начальство. М. Батдыев также неоднократно приводил примеры, когда федеральные фискальные службы «опекают» предприятия, уводя их от налогов, а некоторые работники МВД, «вошедшие в рынок», активно вовлечены в бизнес с местными предпринимателями. По его словам, больше половины функций федеральных структур можно было бы безболезненно отдать в распоряжение региональных органов власти¹.

В Карачаево-Черкесии не вызвали особых возражений требования Центра по приведению норм республиканского законодательства в соответствие с федеральными законами. Президент В. Семенов заявлял, что «нельзя говорить, что законодатели республики принимали несовершенные законы со злым умыслом и что несовпадение законодательных актов произошло по той же причине, которую в Адыгее называют «общим состоянием эйфории от независимости во время принятия большинства региональных конституций»².

В ноябре 2001 г. на очередной сессии Народного Собрания были «отработаны» 47 вопросов по совершенствованию республиканского законодательства и приведению его в соответствие с федеральным законодательством. В последующие годы прокуратура республики неоднократно выносила протесты (494 – в 2000 г., 496 – в 2001 г.) в незаконные правовые акты и вносились представления в парламент республики (356 – в 2000 г. и 440 – в 2001 г.) о необходимости приведения ряда нормативно-правовых актов или их статей в соответствие с федеральным законодательством³. Этими вопросами постоянно занимался также Верховный суд КЧР. Тем не менее процесс растянулся на годы, хотя и проходил под постоянным контролем полпреда. Он затронул также республиканскую Конституцию, которая за последние годы менялась более 12 раз. Начиная с 1999 г. было внесено более 100 различных изменений, поправок и дополнений. Однако до недавнего времени в ней по-прежнему сохранялись формальные несоответствия Основному закону РФ. В июне 2009 г., например, Председатель Конституционного суда России В. Зорькин обратил внимание, что в статье 9 Конституции КЧР до сих пор закреплено положение, по которому «земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народов КЧР и составляют основы их жизни и деятельности»⁴.

У правоведов КЧР, не во всем согласных с процедурой унификации законодательства, существует свое видение ситуации с нормотворчеством. По их мнению, одним из факторов, обуславливающих подобную ситуацию, является несовершенство конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий в целом, а также в части предметов совместного ведения, что приводит к возрастающей концентрации законодательных полномочий в руках федерального Центра и т.д.⁵

¹ Известия, 12.04.2005.

² День республики, 12.10.2000.

³ День республики, 20.11.2001.

⁴ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/155769/?print=true>.

⁵ Во имя стабильности. К 10-летию Конституции РХН / Черкесск, 2006. С. 40.

Неоднозначно были восприняты в КЧР *идеи по укрупнению регионов, выдвинутые федеральной исполнительной властью, которые не приняли во внимание такой серьезный социально-психологический фактор, как повышенная чувствительность народов Северного Кавказа ко всякого рода проектам по изменению территории их проживания*. Согласно одному из вариантов укрупнений, Карачаево-Черкесия могла бы войти в состав большого *Казачьего края* (или как вариант названия – *Северо-Кавказского края*), включающего все республики Северного Кавказа + Ставропольский край + Ростовскую область. Другой вариант – *вхождение КЧР в состав Черкесской республики: КБР+КЧР+Район Моздока (Северная Осетия)+часть территории Ставропольского края+районы Краснодарского края+Абхазия*. Третий вариант предполагал объединение Ставропольского края с КЧР и Республикой Калмыкия¹. Объединительные инициативы Центра столкнулись в Карачаево-Черкесии с весьма активным сопротивлением со стороны политической элиты и местной общественности. По мнению президента М. Батдыева, «сложно представить сегодня такой субъект, в который бы вошли национальные республики Северного Кавказа, в каждой из них много проблем, которые с созданием единой республики просто удвоятся, а возможно, и удесятятся». – Он также предположил, что «это – проблемы отдаленного будущего, и их обсуждение, и их решение»². Интересно отметить, что ранее президент М. Батдыев вообще посчитал «большой глупостью выход республики из состава Ставропольского края»³.

Против укрупнений возражали руководители и активисты карачаевских национальных объединений, таких как «Алан» (2004 г.), а затем и Конгресс карачаевского народа, который в своей резолюции от 2 июля 2005 г. постановил: «Выступить в защиту своей исконной государственности от надвигающегося укрупнения регионов, намерений и планов ликвидировать КЧР и включить ее территорию и население в состав Ставропольского или Краснодарского краев»⁴. Иную позицию заняли активисты черкесского национального движения. По их мнению, «имеющийся положительный опыт укрупнения российских регионов применим и в отношении черкесского народа, а новый субъект Федерации (Черкесия – *примеч. И.К.*) будет экономически более полноценным, политически управляемым и устойчивым в плане межнациональных отношений, что, несомненно, укрепит Россию на южных рубежах»⁵.

В июне 2010 г. на съезде черкесского народа было принято решение создать Черкесскую автономию в составе РФ. По словам Председателя черкесского об-

¹ Косиков И.Г. Реформируемая Федерация: Укрупнение российских регионов. М., 2008. С. 32–36.

² День Республики, 25.11.2004.

³ День Республики, 28.10.2003.

⁴ Эбзеев А.А. Политическая реинтеграция в геостратегическом пространстве Западного Кавказа. Ростов-на-Дону, 2010. С. 74–75.

⁵ Обращение черкесской молодежи Северного Кавказа к чрезвычайному съезду черкесского народа КЧР. Б.д; Резолюция Чрезвычайного съезда черкесского народа по вопросам укрепления внутриполитической стабильности и общественного согласия в КЧР. Черкесск, 23.11.2008. (Из архива автора).

щественного движения Адыгэ Хасэ М. Черкесова, очередные требования о самоопределении республики появились после того, как был нарушен национальный паритет в парламенте и правительстве. Другим поводом стало то, что Москва якобы не сдержала обещания, данные в ходе подготовки 1 черкесского съезда (ноябрь, 2008). Сотрудники администрации Президента РФ будто бы давали тогда определенные обещания, которые так и не были выполнены¹.

Следует также напомнить, что помимо планов объединения черкесов, существует другая сходная идея по «перекрестному объединению» тюркских народов – давний проект создания Карачаево-Балкарской федерации, с центром в Пятигорске. У этого проекта сохраняются сторонники как в КЧР, так и в КБР, особенно среди представителей старших поколений. Но многие карачаевцы не являются приверженцами этой идеи.

В целом можно сказать, что федеральная власть, неоднократно обвиненная этноэлитами в «имперско-политической агрессии против народов Северного Кавказа», особенно в Адыгее и КЧР, предпочла в результате отказаться от дальнейшего продвижения объединительных инициатив в этом регионе, и тем более от упразднения республик.

В декабре 2004 г. были отменены прямые выборы субъектов РФ и установлен *новый порядок назначения глав субъектов РФ законодательными органами самостоятельных субъектов Федерации по представлению Президента РФ*². Эта законодательная новация была адресована прежде всего проблемным республикам Северного Кавказа. В Карачаево-Черкесии она не встретила особой поддержки, но нашла и своих сторонников. Так, по мнению юриста Ф. Бекировой, «для многонациональных республик, являющихся формой государственного самоопределения нескольких крупных компактно проживающих этносов (как в КЧР), подобные изменения несут высокий позитив, так как прекращают практику открытой конфликтности во время выборов высшего должностного лица субъекта РФ, что является оптимальным способом решения соответствующих проблем на обозримый период. Ответственность за «этнический выбор» кандидатуры как бы перекладывается на федеральный Центр»³. Что касается президента М. Батдыева, то он в отличие от других северокавказских руководителей предпочел уйти от прямых оценок, не высказывая мнение о новом порядке назначения глав регионов. Он также отказался от возможности обратиться к В. Путину с просьбой переназначить его на новый срок, поскольку посчитал, что с его стороны это «выглядело бы попыткой переложить ответственность за ситуацию в республике на Президента страны»⁴.

¹ Интервью автора с М. Черкесовым. – Сентябрь 2010 г., г. Черкесск.

² Федеральный закон № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госвласти субъектов РФ».

³ Бекирова Ф.С. Конституционно-правовой статус Карачаево-Черкесской Республики как государства в составе российской Федерации. – Автореферат на соискание уч. степени к.ю.н. – Ростов-на-Дону, 2007. С. 11.

⁴ Известия, 12.04.2005.

В поддержку новых инициатив Центра высказался один из видных черкесских лидеров республики Б. Акбашев. Еще в 2002 г. он заявлял, что «избранные вожди не нужны в субъектах РФ», выступив за более активное участие Москвы во всех процессах, происходящих в стране, будь то реформа структуры власти, укрупнение регионов или назначение президентом РФ руководителей субъектов Федерации¹. Другую точку зрения выразил профессор КЧГУ Р. Бегулов. Он считает, что решение назначать губернаторов не является бесспорным, т.к. раньше кандидаты в президенты были вынуждены считаться с мнением населения, которое постепенно осваивало на выборах азы демократии. Именно этим республика отличалась от большинства соседних регионов, где выборы носили формальный характер. После отказа от выборов КЧР в данном плане оказалась отброшенной на 20 лет назад².

В 2005 г. в соответствии с Федеральным законом № 131 в КЧР приступили к *муниципальной реформе*. После принятия республиканского закона о местном самоуправлении начались протесты абазинского населения³. На созванном в июне 2005 г. внеочередном съезде абазинского народа его делегаты потребовали создать отдельную территорию для своего этноса, а в случае невыполнения этих требований – заявили о начале проведения акции гражданского неповиновения. Было также принято обращение к Президенту В. Путину по поводу общественно-политической ситуации в республике, в котором выражалась обеспокоенность абазин перспективой сохранения своего малочисленного этноса⁴.

Кризисная ситуация потребовала вмешательства федеральных властей. В июле 2005 г. по результатам переговоров было решено приостановить действие закона о муниципальных границах. Однако абазин уже не устраивало простое изменение административных границ даже в их пользу, и под лозунгом «Власти обрекают нас на принудительную ассимиляцию и исчезновение!» они настаивали на решении абазинского вопроса. Требования абазин о создании своего национального района в составе КЧР привело также к этнической мобилизации ногайцев – народа, разделенного в процессе суверенизации на четыре субъекта РФ (Дагестан, Чечня, Карачаево-Черкесия и Ставропольский край). Они также поставили вопрос о предоставлении национально-территориальной автономии, и хотя в абазинских митингах участия не принимали, также публично выражали недовольство нерешаемыми в республике социальными проблемами и непропорциональностью этнического представительства в органах власти.

В этой ситуации в Москве пришли к выводу, что наилучшим выходом из нее могло стать создание двух муниципальных районов – для абазин и для ногайцев. Так, на территории республики после принятия соответствующих постановлений Народным Собранием КЧР были образованы два новых района: Аба-

¹ Независимая газета, 15.10.2002.

² <http://www.sknews.ru/photo/print:page,1,10335-kchr-vlast-menjaetsja.-cto-dalshe.ht>.

³ Подробнее об этом см. в Главе 12.

⁴ Материалы Внеочередного чрезвычайного съезда абазинского народа. Черкесск, 27.06.2005. (Из личного архива автора.)

зинский и Ногайский, определены их территориальные границы и муниципальные органы. Причем для активистов и ногайского, и абазинского движений немаловажным было то, чтобы на карте республики было отражено и закреплено прежде всего название их народов¹. Муниципальный кризис выявил стремление федеральных властей нормализовать доступными на тот момент способами межэтнические коллизии в республике, даже сделав исключение из общей федеральной практики проведения муниципальной реформы. Он также продемонстрировал безусловную последовательность Москвы в проведении политики по сохранению малочисленных народов России (абазины – единственный этнос в КЧР, входящий в Реестр малочисленных народов РФ). В экспертном сообществе существуют разные точки зрения по поводу возникновения этих двух национальных районов в КЧР. Так, выражались опасения, что это могло бы создать прецедент и спровоцировать аналогичные требования со стороны других этносов. В КЧР такими народами являются русские и черкесы², а в более широком плане подобные требования могли бы быть выдвинуты и другими народами Северного Кавказа, что спровоцировало бы очередной «парад суверенитетов». В неофициальной беседе один из сотрудников государственного правового управления администрации Президента РФ подтвердил, что для Москвы образование новых административных единиц было вынужденным решением, принятым с учетом взрывоопасной обстановки, и что вряд ли подобная практика может стать примером в других регионах.

Не все решения федерального Центра в сфере политики на Кавказе получали безусловную поддержку в КЧР. Это наглядно прослеживается на примере отношения в республике к признанию Южной Осетии и Абхазии в качестве независимых государств. Во многом такая позиция определялась этнической принадлежностью респондентов. Так, часть русского населения с сожалением восприняла сам факт того, что Россию вынудили вести войну с одной из старейших православных стран, каковой считается Грузия. С другой стороны, признание Абхазии Российской Федерацией активно поддерживали абазины, поскольку абхазы – близкородственный им народ. Аналогичную позицию заняли черкесы, т.к. независимая Абхазия рассматривается ими как своеобразный плацдарм для воссоздания в перспективе черкесской государственности. Что касается карачаевцев, то в большинстве своем они негативно расценили решение Кремля, потому что в этнических противостояниях внутри КЧР жители Абхазии выступали на стороне

¹ Оппоненты создания этих двух районов по-прежнему считают, что в реальной жизни их населения, по прошествии шести лет, мало что изменилось, не считая того, что местные руководящие посты заняли руководители титульных этносов. Известно также, что в новых районах до недавнего времени так и не были созданы налоговая инспекция, судебные органы и т.д., которые остались в пределах прежних административных образований. По этой же причине население испытывает проблемы с медицинским обслуживанием и т.д. – По материалам интервью автора с жителями КЧР, 2011 г.

² О возможности создания Черкесского административного района в КЧР рассуждают авторы доклада «Объединение субъектов Российской Федерации: за и против». М.: ИНСОР, апрель 2010. Подобные рассуждения вызвали негативную реакцию у многих представителей черкесского нацдвижения, которые в беседах с автором подвергли эту идею московских политологов резкой критике.

оппонентов карачаевцев – черкесов, хотя еще в грузино-абхазской войне 1992–1993 гг. за независимость абхазов воевали также и карачаевские добровольцы¹.

Одним из наиболее острых вопросов, требующих вмешательства федеральных властей, по мнению лидеров общественно-политических организаций карачаевского народа, остается *застарелая проблема реализации Закона «О реабилитации репрессированных народов» (1991 г.; редакции 1992 и 1995 гг.)*. Во исполнение этого закона в 1993 г. вышло Постановление правительства РФ «О мерах по реабилитации карачаевского народа и социально-экономической поддержки Карачаево-Черкесии». Однако до настоящего времени многие намеченные в постановлении меры так и остались невыполненными, особенно это касается экономических и культурных аспектов реабилитации пострадавших. По мнению директора Карачаевского НИИ И. Шаманова, вопрос реабилитации народов КЧР носит не столько политический, сколько демонстрационный характер².

В заключение подчеркнем, что проблема достижения окончательной реабилитации карачаевцев, а также ногайцев, абазин и др. до сих пор не снята с повестки дня и требует как минимум внимательного отношения к ней со стороны органов федеральной власти.

¹ Из интервью автора с И.С. Кипкеевым / – Черкесск, сентябрь 2010 г.

² <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/195316/?print=true>.

Глава 20

Республика Северная Осетия-Алания

Ключевые характеристики динамики отношений «Центр-республика» в период 1990-х годов

В качестве реперных точек траектории «федеральный Центр – Республика Северная Осетия-Алания» в период 90-х гг. XX в. следует назвать подписание Федеративного договора, двустороннего договора с пакетом соглашений, введение режима ЧП в период осетино-ингушского конфликта и функционирование Временной администрации, формирование дотационной экономической модели.

С учетом характерной для российской политической системы персонификации власти¹ личные контакты первых лиц играли немалую роль в формировании отношений «Центр-регион». Как пишет А.Х. Галазов, Председатель Верховного Совета СОАССР в 1990–1994 гг. и президент РСО-Алания в 1994–1998 гг., несмотря на свою репутацию «про-советски настроенного политика» в либеральном окружении Президента РФ, он избрал тактику прямых встреч с Б.Н. Ельциным. «Ни у кого из других руководителей Советского Союза и России, представителей зарубежных государств, – отмечает А.Х. Галазов, – я не нашел такого понимания проблем Кавказа, как у Бориса Ельцина той поры... Он думал о России, о ее величии, о сохранении единства и территориальной целостности государства»².

На встрече 10 июня 1994 г. с Б.Н. Ельциным А.Х. Галазов обратился к Президенту России с двумя письмами: «О проведении встречи в городе Владикавказе Президента РФ Ельцина Б.Н. с главами республик Кавказа» и «О Договоре по разграничению полномочий между Республикой Северная Осетия и Российской Федерацией». Идея проведения встречи руководителей России и кавказских республик возникла в период подготовки к празднованию исторических дат – 220 лет со времени присоединения Осетии к России и 210 лет со времени основания города Владикавказа. Использование юбилейных торжеств в политических целях имело двухвекторную направленность: во-первых, демонстрация ведущей роли России в кавказском регионе и создание новых перспектив стабилизации ситуации на Кавказе, во-вторых, закрепление Осетии в качестве российского форпоста, а также формирование позитивного информационного фона вокруг республики.

Несмотря на первоначально доброжелательную реакцию со стороны Б. Ельцина на эти предложения, встреча глав государств и подписание Договора с федеральными органами власти во время празднования исторических дат не состоялись. Возможно, инициатива со стороны руководства Северной Осетии вызвала определенное противодействие среди помощников Президента России и

¹ Холодковский К.Г. К вопросу о политической системе современной России // Полис, 2009. № 2. С. 7.

² Галазов Ахсарбек. Пережитое. М., 2002. С. 398.

некоторую ревность у руководителей других северокавказских республик. Кроме того, негативную роль сыграл и внутриэлитный раскол в самой республике.

Необходимость включения республики в процесс подписания договоров и соглашений с Центром А. Галазов обосновывает так: «Активный участник подготовки и подписания Федеративного договора, я последовательно выступал против заключения договоров и соглашений между федеральным Центром и субъектами Федерации. Считал, что в Федеративном договоре были удачно найдены и четко обозначены предметы ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти республик, краев, областей и национальных округов. Основные положения Федеративного договора вошли в Конституцию Российской Федерации. Этих документов было достаточно для регулирования взаимодействия Центра и регионов. Но прецедент был создан в свое время с Татарией. Впоследствии этот расшатывающий и без того хрупкую вертикаль государственной власти процесс пошел, и его трудно было остановить. После долгих раздумий пришел к выводу, что в него необходимо включиться. Он лишний раз давал возможность привлечь внимание Центра к проблемам республики и заставить органы исполнительной власти республики оперативнее взаимодействовать с федеральными органами власти»¹.

Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия-Алания» был подписан 23 марта 1995 г. В число принятых двусторонних актов вошли соглашения о разграничении полномочий в области природопользования и охраны окружающей среды, внешнеэкономических связей, санаторно-курортного лечения и др. Подписание Договора и пакета соглашений вызвало неоднозначную реакцию в региональной политической элите. В частности, Т.Э. Кусов, министр РСО-Алания по делам национальностей в 90-е гг., в интервью автору сказал следующее: «С самого начала к практике заключения двусторонних договоров субъектов Федерации с Центром относился отрицательно. Исходил из того, что РФ – конституционная федерация. Когда пошел торг по распределению полномочий между Центром и регионами, подход был выборочным. Этого не должно быть в федеративном государстве, так как в соответствии с Конституцией РФ все субъекты равноправны».

Политическое поле отношений «Москва – Владикавказ» в начале 90-х гг. определялось функцией многих переменных, прежде всего такими факторами, как территориальные притязания с ингушской стороны и разрастание грузино-югоосетинского конфликта. Участие России в урегулировании грузино-югоосетинского конфликта в рамках сочинских Соглашений 1992 г., предусматривающих создание механизма сочетания интересов конфликтующих сторон и внешних акторов, и введение в зону конфликта российских, северо-осетинских и грузинских миротворческих сил имело для Северной Осетии свои статусные издержки и выгоды. С одной стороны, совместная с Центром деятельность

¹ Галазов Ахсарбек. Пережитое. М.: ИД «Грааль», 2002. С. 581–582.

внешнеполитического характера способствовала позиционному росту региона, с другой, вела к усилению зависимости от Москвы.

На рост центристских тенденций объективно также повлияли осетино-ингушский конфликт и введение режима чрезвычайного положения 2 ноября 1992 г. Указом Президента РФ на территории части Пригородного района, г. Владикавказа и Ингушской республики. Общая трактовка Москвой причин трагических событий осени 1992 г. в Северной Осетии вытекает, в частности, из письма Генеральной прокуратуры РФ в Совет Федерации ФС РФ. Без всяких оценочных суждений, в равновесной форме по отношению к конфликтующим сторонам, были определены основные конфликтогенные факторы: неразрешенность территориального спора, диаметрально противоположные позиции сторон, наличие в законодательстве Российской Федерации взаимоисключающих нормативных актов по данной проблеме¹. В процессе перехода из одной, чрезвычайной стадии конфликта в другую – постконфликтную, Центр использовал ряд государственных структур, созданных по указам Президента РФ: Временная администрация, Временный государственный комитет, соединенное представительство Президента РФ в республиках Северная Осетия и Ингушетия.

Совместные действия федеральных и республиканских органов государственной власти обусловили некоторое продвижение в решении главных проблем урегулирования – определение политического формата взаимоотношений двух республик и принятие межреспубликанских соглашений по вопросам возвращения вынужденных переселенцев. Реальным свидетельством действенности принятых нормативно-правовых актов выступает выборка данных роста возвращений вынужденных переселенцев в места прежнего проживания. Например, за период с августа 1994 по февраль 1995 г. усилиями Временной администрации было возвращено 253 ингушские семьи²; в 1998 г. совместными действиями представительства и местных органов власти было возвращено 276 семей, а в 1999 г. уже 391 семья³.

В процессе взаимодействия временных государственных структур с республиканскими органами власти возникала и напряженность, вызванная несовпадением их ролевых статусов. Суть противоречий А.Х. Галазов артикулирует так: «Все Временные представители: Шахрай, Котенков, Поляничко, Лозовой, Каламанов – страдали одной общей болезнью: желая поскорее отрапортовать о своих достижениях в Москву, они стремились любой ценой вернуть беженцев на неподготовленную морально-психологическую и материальную почву»⁴.

¹ Информационно-аналитический сборник Парламента РСО-Алания. Владикавказ. 2001. № 7, июль. С. 30.

² Осетино-ингушский конфликт. Деятельность федеральных органов власти по преодолению его последствий / Сост. В.А. Каламанов. Владикавказ, Назрань, 1998. С. 49.

³ Деятельность представительства полномочного представителя Президента РФ в РСО-А и РИ. Информационно-аналитический сборник. Владикавказ, Назрань, 2000. Вып. 8. С. 36.

⁴ Галазов Ахсарбек. Пережитое... С. 592.

Другой взгляд на данную проблему демонстрируют Р.М. Дзидзоев и С.Н. Каргинов¹, отмечая, что процесс возвращения и реабилитации вынужденных переселенцев проходил в сложных условиях, требовавших от спецпредставителя и сотрудников его аппарата усилий и выдержки. Представительству стоило немалых сил преодолеть инерцию чиновников среднего и нижнего звена, нежелание, прежде всего, пострадавшей в ходе конфликта части населения расставаться с тезисом о невозможности совместного проживания. Несвоевременное финансирование федеральным Центром строительно-восстановительных работ также не облегчало реализацию миссии представительства. В обзорном материале деятельности спецпредставительства за 1998 г., его глава В. Каламанов высказал достаточно критические замечания в адрес федеральных структур, ответственных за финансирование восстановительных мероприятий: «Главная проблема региона состоит не в периодическом обострении обстановки, а в постоянном срыве финансирования. Многие политические и социально-экономические проблемы удалось бы снять, если бы федеральные министерства и ведомства выделяли в полном объеме необходимые средства»².

Отсутствие политико-правовой оценки осетино-ингушского конфликта вызывает в республиканских властных структурах и в североосетинском обществе неоднозначную реакцию. Официальная точка зрения на данном этапе состоит в уходе от требований соответствующей оценки конфликта и провозглашение начала нового этапа в отношениях осетинского и ингушского народов. Выступая на подписании Программы совместных действий органов государственной власти Северной Осетии и Ингушетии, общественных и политических организаций по развитию добрососедских отношений, глава Северной Осетии Т. Мамсуров заявил о необходимости выстраивания политики конструктивного сотрудничества с ингушским народом³.

В научном сообществе проблема правовой оценки осетино-ингушского конфликта рассматривается не в политико-конъюнктурном ракурсе, а в контексте политической дисперсности в России. В частности, А. Бязров полагает, что отсутствие правовой оценки осетино-ингушского конфликта является для России проявлением слабости государства и связано с угрозой снижения уровня лояльности и авторитета республик по отношению к Москве.

Нейтральную позицию федерального Центра и его стремление уйти от политико-правовой оценки конфликта он объясняет нестабильностью позиций Москвы на Северном Кавказе и угрозой рецидива этнотерриториальных конфликтов⁴. Питательная почва для манипуляций темой «осетино-ингушский конфликт» будет существовать до тех пор, пока не будет дана политико-пра-

¹ Дзидзоев Р.М., Каргинов С.Н. Специальное представительство Президента России в ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта. Владикавказ, 2005. С. 96.

² Деятельность представительства полномочного представителя Президента РФ в РСО-А и РИ. Информационно-аналитический сборник. Владикавказ, Назрань, 1998. Вып. 4. С. 18.

³ Рязанов В. Программа перезагрузки // Северная Осетия. 18.12.2009.

⁴ Бязров А.В. Взаимосвязь этнотерриториальных конфликтов на Северном Кавказе с религиозно-политическим экстремизмом. – [ftp://lib.herzen.sph.ru](http://lib.herzen.sph.ru).

вовая оценка этому конфликту, считает сопредседатель общественной организации «Матери Беслана» А. Гадиева.

Своего рода «лакмусовой бумагой», во многом проявляющей подоплеку отношений «Центр-республика», стали проходившие в 1996 г. выборы Президента РФ. Республиканским властям в ходе первого тура не удалось мобилизовать электорат для получения результатов, благоприятных для Б.Н. Ельцина. Административный ресурс позволил увеличить во втором туре число проголосовавших за него в 2,5 раза, однако заданный нижний предел – 50% голосов так и не был преодолен. Невыполнение республикой ожидаемого центром «плана» по отданным за Б. Ельцина голосам отразилось в финансовом эквиваленте: «Этот результат не замедлил сказаться на отношении к вопросам республики федеральных министерств и ведомств. На столе у каждого госчиновника как методичка для принятия решений лежала табличка с данными об итогах голосования по каждому субъекту Федерации. Рассматривая вопросы по тому или иному региону, они, как правило, заглядывали в нее и после этого определяли свое отношение к их представителям. Эту практику мы испытали на себе полностью. Законность и справедливость наших просьб и требований никто не оспаривал ни в Минфине, ни в Минэкономике, ни в Правительстве, но никто и не спешил решать наши вопросы»¹.

Незадолго до президентских выборов 1996 г. Москва утвердила Федеральную целевую программу социально-экономического развития РСО-Алания на период 1996–2000 гг. и решение о создании региона интенсивного экономического развития «Осетия». В условиях неустойчивости бюджетных дотаций из Центра и мотивации политической элиты республики на извлечение административной ренты предоставленные Центром механизмы социально-экономического прорыва не привели к трансформации сложившейся в Северной Осетии дотационной модели экономики.

В целом динамику отношений Центра и республики в 90-е годы характеризуют следующие тенденции. Формирование федеративных отношений в условиях общей политической нестабильности и социально-экономического упадка регионов побуждало некоторые территории, в том числе Северную Осетию, к поиску особых моделей взаимоотношений с Центром на основе заключения двусторонних договоров и соглашений о разграничении и предметов ведения полномочий и придания региональным программам социально-экономического развития статуса федеральных целевых программ. Избирательный подход Центра к регионам, воплощая собой политику и тактику гибкого реагирования, фактически способствовал распространению правового феодализма. Одним из негативных последствий процессов суверенизации и правового дисбаланса был осетино-ингушский конфликт. Роль Центра в урегулировании последствий осетино-ингушского конфликта осуществлялась в сложившейся на то время системе координат «невысокое качество государственного управления – формирующееся гражданское общество». Эти реалии, с одной стороны, плюс хронотоп

¹ Галазов Ахсарбек. Пережитое... С. 656.

конфликта как системного и затяжного этнополитического кризиса, с другой, обусловили перетекание процесса постконфликтного урегулирования в следующее десятилетие

**Развитие отношений «Центр-Республика Северная Осетия-Алания»
в 2000–2010 гг.**

Создание федеральных округов и введение института полномочных представителей Президента РФ в округах в целях осуществления административного регулирования и контроля политико-экономической ситуации в регионах является одной из наиболее дискуссионных тем в исследовательском сообществе. Теоретическая разработанность данной проблемы, на взгляд автора, требует ее дальнейшего развития путем анализа эмпирического материала в целях более точного определения эффективности данных институтов.

Первый вице-спикер парламента РСО-Алания, профессор С.Кесаев в интервью автору таким образом определил свое отношение к институту представительства: «До 2000-х Конституция РСО-Алания, по заключению Совета Федерации, считалась одной из лучших, наиболее соответствующих Конституции РФ. Ситуация изменилась с началом федеративной реформы. Приведение законодательства субъекта Федерации в соответствие с Конституцией РФ, федеральными законами было сделано с помощью нового властного института – полномочных представителей Президента РФ в округах. Этот институт трудно оценить однозначно. Во-первых, он не соответствует Конституции РФ, такая форма организации государственной власти не предусмотрена. Во-вторых, ничего не имея против процесса приведения нормативно-правовой базы субъектов в соответствие с федеральной, мы сталкиваемся порой с искусственно создаваемыми проблемами. Например, процесс постоянного пересмотра предметов ведения и полномочий субъектов. В частности, проблема того, кто может быть федеральным льготником, а кто – льготником субъекта Федерации. Далее, коллизии возникают, когда Центр пытается перебросить на бюджет субъекта проблемы природоохранной деятельности и животного мира. Доходит до смешного, когда одного зверя охраняет Центр, другого – субъект. Вряд ли такое неоправданное перебрасывание предметов ведения и полномочий из одного списка в другой способствует достижению стратегической цели федеративной реформы – укреплению государственности».

По словам вице-спикера парламента, практически все выявленные примеры несоответствия Конституции РСО-Алания федеральному законодательству подвергаются республиканской властью соответствующей корректировке. В частности, Прокуратурой республики в ходе рассмотрения Конституции РСО-Алания по указанию полномочного представителя Президента РФ в ЮФО В.В. Устинова было установлено, что ряд ее положений противоречит федеральному законодательству. Замечания касались статьи 68 Конституции РСО-Алания об ограничениях, связанных с депутатской деятельностью. В указанной статье не были учтены положения пункта 1.1 статьи 12 ФЗ №184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

ных органов власти субъектов Российской Федерации» касательно того, что депутат, избранный в составе партийного списка кандидатов, не имеет права выйти из своей фракции.

Еще одно замечание было связано с контентом пункта 1 статьи 81 Конституции РСО-Алания, согласно которому главой республики может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет. Данная норма не содержала дополнительных ограничений, предписанных пунктом 3 статьи 18 ФЗ № 184: руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ может быть гражданин РФ, достигший возраста 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства.

Теоретически процесс унификации правового пространства может носить бесконечный характер, и в реальной региональной практике так и происходит. По двум основным причинам, во-первых, в связи с возникновением новых институтов федерализма и управленческих практик и появлением соответствующих нормативно-правовых актов. Например, генезис одного из последних требований о необходимости внесения в Конституцию республики положения о заслушивании парламентом ежегодных отчетов главы РСО-Алания о результатах деятельности правительства связан не только с новыми механизмами оценки эффективности деятельности органов власти. Поскольку в соответствии с Конституционным законом РСО-Алания от 13 января 2010 г. № 1-РКЗ глава республики представляет парламенту ежегодный доклад – послание с отчетом о реализации основных направлений социально-экономического развития республики, то по логике рецентрализации следует изъять все формальные атрибуты президентской модели управления.

Далее, процесс частой смены полпредов, как и само существование одной из главных функций представительств – приведение региональных законодательств в соответствие с федеральным, таит опасность превращения целевой функции в средство расширенного воспроизводства самой структуры. Практика искоренения правового феодализма 90-х гг. по закону маятника в 2000-е приобретает формы последовательной борьбы с любыми проявлениями самостоятельности регионов, относящихся и к сущностным, и к формальным элементам нарратива «суверенитет».

Политик и юрист С. Кесаев достаточно жестко высказывается о чрезмерно тенденциозном характере рецентрализации: «Не будучи противниками усиления российского государства, субъекты пошли на изъятие из текстов своих конституций понятия «суверенитет». Ясно, что в федеративном государстве суверенитет бывает один, а регионы говорят о своей субъектности только на предмет осуществления своих полномочий. Большинство субъектов Федерации, убрав понятие «суверенитет», с удивлением смотрят на конституции Татарстана и Чечни, где оно сохранено. Более того, заключенные в 90-х гг. договоры о разграничении предметов ведения и полномочий были аннулированы, а с Татарстаном заключен в середине 2000-х. Видеть в субъектах составные части, кото-

рые все время движимы центробежными тенденциями, – неправильно, мы отвержены России. Любая позиция, высказанная вне согласия с Центром, не есть противодействие российскому государству».

Исследование процесса селективной и произвольной передачи ресурсов и полномочий в отдельные субъекты приводит к мысли о «весьма полезном для анализа федеративных отношений в РФ разделении регионов на «политические» и «административные»¹. Как отмечает О.В. Гаман-Голутвина, «мы не можем определять в качестве политической такую систему управления, в рамках которой существует монополия государства на власть и отсутствуют отличные от государства субъекты и центры власти, а значит, и отношения по поводу распределения власти»². Экстраполируя это положение на региональный уровень, следует признать, что регионы, имеющие право вести торг с Центром по поводу распределения власти, политические, их тогда два – Республика Татарстан и Чеченская Республика, все остальные – административные.

Отношение самого населения к проблеме баланса отношений с федеральным Центром можно проследить по результатам опроса января – февраля 2008 г. в республиках ЮФО, проведенного Североосетинским центром ИСПИ РАН. Распределение ответов на вопрос: «Какое из следующих утверждений ближе всего к Вашему собственному мнению о том, как должны развиваться отношения республики с федеральным Центром?»³ оказалось следующим. Треть респондентов – осетин выбрали ответ – республика должна иметь большую экономическую самостоятельность, треть – республиканское руководство должно иметь больше полномочий, чем сейчас, треть – федеральный Центр должен иметь больше полномочий, чем сейчас. Такой баланс позиций не характерен для респондентов других республик, в ответах которых иногда доминирует перекосяк полномочий в пользу Центра либо преобладает позиция «республика должна иметь большую экономическую самостоятельность». Наиболее распространенным ответом жителей РСО-Алания – русских и русскоязычного населения оказался – федеральный Центр должен иметь больше полномочий, чем сейчас (40,7%). Возможно, это проистекает из потребности русских и русскоязычного населения республики в усилении гарантий своих гражданских прав, что, как и частый выбор респондентами этого ответа в других республиках, свидетельствует о серьезных издержках в формировании российской идентичности на юге страны.

Помимо института полномочных представителей, одним из фундаментальных элементов федеративной реформы стал переход от прямых выборов губернаторов (глав субъектов Федерации) к их избранию законодательными собраниями субъектов по представлению Президента РФ. Анализ результатов про-

¹ Ковалёв В.А. Российский федерализм: необходимость новой попытки / Проблемы государственной политики регионального развития. Материалы Всероссийской научной конференции М., 2008. С. 478.

² Гаман-Голутвина О.В. Политические элиты России. Вехи исторической эволюции. М.: РОССПЭН, 2006. С. 25.

³ Дзуцев Х.В. Социально-экономическая и политическая ситуация в республиках ЮФО в начале 20 века: этносоциологический анализ. Книга 3. М.: ИСПИ РАН, 2009. С. 51.

веденного автором исследования в феврале 2011 г. в формате интервью с 10 экспертами – политологами, экономистами и чиновниками – позволяет установить вектор отношения к институту назначения глав субъектов регионов в экспертном сообществе республики. В ходе интервью предлагалось в том числе по 10-балльной шкале оценить степень выполнения стоявших перед институтом назначения задач по аналогии с исследованием Международного института политической экспертизы¹.

Таблица 1

Экспертная оценка института назначения глав субъектов РФ

Задачи института назначения глав субъектов РФ	Эксперты									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Сохранение территориальной целостности	6	4	5	5	4	6	5	5	5	4
Снижение террористических угроз	2	2	2	2	1	1	2	3	1	3
Улучшение управляемости регионом из Центра	5	3	6	5	7	4	3	3	2	4
Рост профессионализма глав субъектов РФ	1	2	3	3	1	3	2	2	1	2
Снижение влияния бизнес-групп на региональную политику	3	7	4	4	2	3	4	5	3	1
Устойчивый экономический рост региона	1	2	4	3	6	5	3	2	3	7

Как видно из табл. 1, практически ни одна из задач, стоявших перед институтом назначения глав регионов, по мнению экспертов, не была достигнута за прошедшие годы даже наполовину, за исключением позиции «сохранение территориальной целостности» – средний балл 4,9.

Задача снижения террористических угроз, провозглашенная одной из главных и ставшая поводом, пусть и формальным, введения нового института после трагических событий в Беслане, де-факто не была выполнена. Одной из причин, побудивших экспертов выставить в среднем оценку в 1,9 балла по этой позиции, является то обстоятельство, что население Северной Осетии неоднократно становилось объектом террористических атак и до введения института назначения губернаторов, и после. Практически также низко (средний балл 2) эксперты оценили выполнение задачи «повышение профессионализма глав регионов».

Наибольший разброс мнений экспертов вызывают позиции «снижение влияния бизнес-групп на региональную политику», «улучшение управляемости регионом из Центра», «устойчивый экономический рост региона».

¹ Исследование «5 лет системе назначения глав регионов в РФ». Международный институт политической экспертизы. // <http://www.regnum.ru>.

Диапазон экспертных оценок при определении трендов влияния бизнес-групп на региональную политику от 1 до 7 баллов отражает различие в представлениях о развитии политических процессов в республике в 90-е и 2000-е гг. Эксперты, выставившие баллы от 1 до 4, полагают, что с момента прихода к власти политическая элита полностью контролировала все бизнес-процессы в регионе и, по существу, главный «бизнес-процесс» – распределение финансовых потоков из Центра. Мелкий бизнес не проявил себя в роли реального актора политического процесса, поэтому и не было тенденций снижения влияния бизнес-групп на региональную политику. Их оппоненты постулируют тезис об уменьшении влияния бизнес-групп в республике в связи с ростом авторитаризма во властных структурах всех уровней власти. Более высоко, по сравнению с остальными экспертами, эксперты-чиновники оценили степень достижения задач «улучшение управляемости регионом из Центра», «устойчивый экономический рост региона». В целом полученные результаты экспертных оценок однозначно свидетельствуют о неэффективности института назначения глав регионов, повлекшей значительное сужение коридора политических возможностей региона.

Комментируя ситуацию с переназначением Т.Д. Мамсурова на должность главы РСО-Алания в 2010 году, политолог И. Дулаев пишет: «Фактическая безальтернативность Мамсурова полностью вытекает из курса, обозначенного в последнее время федеральным Центром (мы исходим из федерального законодательства, где безальтернативность Мамсурова – это безальтернативность для Москвы). То есть Мамсуров был главой региона только один срок, тогда как заменяют руководителей, пробывших у власти три-четыре срока (и то есть исключения). Мамсуров – не “варяг”, а в последнее время Москва практически никогда не идет на назначение руководителей со стороны, поскольку это априори означает конфликт с местными элитами, во всяком случае на первом этапе. Мамсуров был всегда лоялен Центру (в одном из публичных выступлений он заметил, что “я – чиновник, назначенный Президентом”) и практически никогда не позволял себе выстраивания линии поведения, отличной от того, что диктовалась Москвой»¹.

Введение института полпредов и отмена выборов глав регионов, сокращая пространство публичной политики в регионах, по мнению автора, действуют как своего рода ингибиторы административной реформы. Это процессы, идущие в современной России, если не в противоположном направлении, то уж точно не с мультипликативным эффектом.

Концепция административной реформы в России 2006–2010 гг. во многом была смоделирована с учетом зарубежного опыта реформ. В книге, посвященной сравнительному анализу административных реформ в 10 наиболее успешных в проведении административных преобразований странах – Австралии, Франции, США, Новой Зеландии и др., рассматривается административная реформа в системной связке с политической системой государства и его социаль-

¹ Дулаев И. Люди Северной Осетии хотят элементарного порядка.

но-экономическим состоянием. В России же административная реформа оказалась не только оторванной от политико-экономических реалий, но и в некотором смысле антиподом федеративной реформе, что наряду с другими причинами и задало в общем-то ее имитационный характер.

Вопреки недостаткам в системном подходе к административной реформе в некоторых российских регионах, в том числе в Северной Осетии, наблюдается определенное продвижение в реализации ее некоторых мероприятий. Например, открытие во Владикавказе в 2010 г. многофункционального центра по предоставлению государственных и муниципальных услуг, создание в рамках ФЦП «Электронная Россия» единого портала услуг с предоставлением информационно-справочных сервисов и обеспечением подачи заявок по 166 наименованиям государственных услуг федеральных ведомств и более чем 60 республиканских услуг¹.

В течение 2009–2010 гг. в республике осуществлялся пилотный проект «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия-Алания» в рамках Программы сотрудничества Всемирного банка по укреплению системы государственного управления в регионах юга России. На заключительном этапе проекта, практически одновременно с созданием Департамента по оценке регулирующего воздействия в Минэкономразвития РФ, республика первой из всех российских регионов развернула оценку регулирующего воздействия на постоянной основе в профильном Управлении.

Безусловно, ряд успехов в реализации конкретных мероприятий административной реформы нельзя воспринимать как серьезные успехи реформирования в целом, поскольку частные достижения не могут компенсировать системные пороки административной реформы, связанные с ее оторванностью от общего политического контекста. Без реформы федеративных отношений и политической модернизации административная реформа в России и регионах обречена на формальное существование, поскольку разнонаправленность реформ, федеративной на вертикальные связи и дальнейшую бюрократизацию, а административной – преимущественно на горизонтальные связи и дебюрократизацию объективно делает их несовместимыми.

Достаточно критичное отношение к муниципальной реформе и ее последствиям в интервью автору высказал А. Черджиев, в течение долгого времени занимавший пост первого вице-мэра г. Владикавказа. По его мнению, известный ФЗ № 131 не вывел местное самоуправление из системы государственного управления, поскольку местная власть, став по закону самостоятельной, по существу осталась крепостной. Действующую законодательную базу по местному самоуправлению, на его взгляд, необходимо приземлить, приблизить к реальной жизни муниципальных образований со скудными бюджетными возможностями.

Недостаточно активная позиция и инертность муниципалитетов в продвижении своих интересов, с точки зрения той же республиканской власти, не являю-

¹ Мамсуров Т.А. Доклад-послание главы РСО-Алания с отчетом о реализации основных направлений социально-экономического развития республики за 2010 год // Северная Осетия, 14. 01.2011.

щейся бенефициаром усиления местной власти, не способствует их развитию. Например, в сборнике администрации главы и правительства РСО-Алания по актуальным вопросам развития муниципальных образований в республике отмечается, что, обладая правом законодательной инициативы в РСО-А, муниципальные образования на уровне собрания представителей всего несколько раз воспользовались своим правом, выступив с предложением повышения статуса муниципальных служащих до уровня государственных служащих¹.

Издержки политики децентрализации выражаются и в том, что действия, направленные на рост качества местного самоуправления, оборачиваются еще большим контролем со стороны органов государственной власти. В качестве примера можно привести требование федерального законодательства о проведении мониторинга нормативных правовых актов, принимаемых на муниципальном уровне, и создании специального органа, который фактически усиливает региональный контроль за местной властью.

Оптимизация экономического развития регионов и межрегиональная интеграция, с точки зрения некоторых политиков и экспертов, требует реформы государственного устройства посредством перехода от национально-территориального принципа административного деления к чисто территориальному. Как полагает экс-министр РСО-Алания по делам национальностей Т. Кусов, «может возникнуть целесообразность укрупнения региона, но это касается территориальных образований, но не национально-территориальных образований. Сегодня это опасно. На данный момент нельзя этого делать. В соответствии с Конституцией субъекты равны, никаких преференций у населения национально-территориальных образований нет». На взгляд автора, в обществе с очень низким уровнем доверия и высокой коррупцией, особенно в регионах с серьезным конфликтогенным потенциалом, планы по укрупнению национальных республик действительно могут привести к трудно предсказуемым последствиям.

Властная вертикаль и институты гражданского общества

Одним из значимых инструментов роста влияния Центра в регионах в начале 2000-х гг. стали реформа Совета Федерации и отмена института согласования с главами регионов руководителей территориальных подразделений федеральной власти. В отличие от некоторых других территорий, в Северной Осетии новый порядок формирования Совета Федерации, предусмотренный ФЗ №113, не привел к назначению «варягов», сенаторами от республики становились представители региональной элиты, близкие, естественно, к главе республики. Процедура согласования кадровых назначений федеральной власти, обязательная в 90-е гг., потом упраздненная, в 2005 была реинституционализирована по Указу Путина о наделении глав регионов дополнительными полномочиями. Логика этого действия, очевидно, была основана на том, что назначенные главы регионов, в отличие от избранных, в обмен на свою лояльность к Центру имеют право на расширение объема своих полномочий в целях извлечения политической ренты.

¹ Актуальные вопросы развития муниципальных образований в Республике Северная Осетия-Алания / Руководители проекта С.А. Баскаев и Э.Г. Гаглоев. Владикавказ, 2010. С. 18.

Сущность сформированной «вертикали» власти В. Гельман определяет таким образом: «Строительство «вертикали власти» в контексте российской политики 2000-х годов стало одним из ключевых элементов процессов рецентрализации государственного управления и институционализации авторитарного режима в стране, как на общенациональном, так и на локальном уровне. В политическом плане этот механизм власти включал следующие формальные и неформальные «правила игры» для локальных режимов; 1) иерархическую субординацию глав исполнительной власти регионов и отчасти мэров городов по отношению к Кремлю; 2) фактический запрет на открытую конкуренцию локальных элит на электоральном и парламентском поле на фоне вынужденной кооптации и интеграции большинства основных акторов локальных режимов в состав «Единой России»; 3) обеспечение силами локальных режимов требуемых Центром электоральных результатов по итогам кампаний федерального и регионального уровня и недопущение проявлений массового протеста»¹.

Рассмотрим, насколько применимы описанные «правила игры» для региональной элиты в РСО-Алания. Общественно-политический спектр в республике и выборный процесс претерпели немалые изменения за постсоветский период.

Выборы депутатов парламента РСО-Алания первого созыва состоялись 26 марта 1995 г. В состав депутатов парламента вошли руководители предприятий, колхозов и совхозов, главы органов местного самоуправления. Национальный состав был отмечен доминированием осетин, гендерный состав – всего одной женщиной. Эти же тенденции выборного процесса сохранились и в парламенте РСО-Алания второго созыва. Роль партий в формировании и функционировании законодательного органа Северной Осетии оставалась незначительной: депутаты могли не заявлять о своей партийной принадлежности, а численность фракций не была заметна при любом голосовании².

Новый этап трансформации законодательной власти, характеризующийся усилением роли федеральных партий в формировании республиканского парламента, возник в начале 2000-х гг. Выборы в парламент РСО-Алания третьего созыва в мае 2003 г., привели к победе «Единой России», образовавшей впоследствии фракцию из 35 депутатов при количественном составе депутатского корпуса 75 человек. Такой успех партии власти напрямую связан с запретом региональных партий и введением в 2003 г. обязательной пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах региональных ассамблей. Оценивая влияние властной вертикали на выборный процесс, А. Батаев и М. Бекоев отмечают такие особенности выборов в Госдуму РФ 2003 г.: «Центр значительно упростил поставленную задачу властям РСО-А для «успешного» проведения выборов при помощи имеющегося административного ресурса, вы-

¹ Гельман В.Я. Локальные режимы, городское управление и вертикаль власти // <http://www.politex.info/content/view/764/30>.

² Литвинова Т.Н. Представительная власть на Северном Кавказе и парламент Северной Осетии // Кавказ в российской политике: история и современность. Материалы междунар. науч. конф. / Под ред. В.В. Дегоева. М., 2007. С. 132.

раженного в информационной поддержке центральных (государственных) СМИ. В свою очередь, со стороны властей РСО-А было обеспечено абсолютное большинство голосов для «Единой России» путем привлечения административного ресурса, «помощью» со стороны членов избирательной комиссии, через подкуп, запугивание, фальсификации бюллетеней и других нелегитимных способов воздействия на результат голосования. В очередной раз РСО-А оправдала доверие федерального Центра, подтвердив свою лояльность Кремлю путем частичной фальсификации выборов в ГД ФС РФ»¹.

На парламентских выборах 2007 г., проходивших уже по пропорциональной избирательной системе, партия власти получила 60,7% голосов избирателей, КПРФ – 14,3%, «Справедливая Россия» – 8,9%, остальные не смогли преодолеть 7% барьер. Национальный и гендерный состав парламента РСО-Алания претерпел некоторые изменения, в частности, по спискам «Единой России» прошли 5 женщин-депутатов, «Справедливой России» – 1. Как полагают Б. Койбаев и Ю. Усова, новыми тенденциями развития политического ресурса элит регионов являются рост влияния федерального Центра на партийную систему, законодательство, сеть избирательных комиссий².

На выборах Президента РФ 2008 г. республика показала достаточно приличные результаты голосования в поддержку Д. Медведева – 74,3% голосов избирателей. Это, правда, оказалось меньше, чем в соседних регионах, например в Кабардино-Балкарии – 88,8% голосов избирателей, Карачаево-Черкессии – 90,35%, но все же было на уровне «правильных» российских регионов. Комментируя итоги выборов, глава республики Т. Мамсуров высоко оценил «политическую зрелость жителей Северной Осетии, которые спокойно и по-деловому выразили на этих выборах свое мнение и свою гражданскую позицию»³. Полный контроль выборных процессов и концентрация власти в руках Центра свели на нет роль публичной политической борьбы и негативно отразились на состоянии всех институтов гражданского общества, в том числе это выразилось в отсутствии сильных независимых общественных организаций.

В РСО-Алания в настоящее время зарегистрировано 700 общественных организаций, по экспертным оценкам, около 50 из них в той или иной степени можно отнести к действующим. По уровню влияния на североосетинский социум можно выделить всеосетинское народное движение «Стыр Ныхас», общественную организацию «Матери Беслана» и общественно-политическую организацию «Наша Осетия». Самой крупной организацией, представляющей интересы осетинского народа в Северной и Южной Осетии, является «Стыр Ныхас». Общественная организация «Матери Беслана», ставящая своей целью достижение судебно-правовой оценки произошедшего в 2004 г. теракта, в последнее время расширяет

¹ Батаев А.Х., Бекоев М.В. Выборы в Государственную думу РФ 4-го созыва в Республике Северная Осетия-Алания // Бюллетень ВИУ, 2004. № 11–12. С. 53.

² Койбаев Б.Г., Усова Ю.В. Политическая элита Северной Осетии: трансформация в постсоветский период. Владикавказ, 2009. С. 54.

³ Туганов А. Выборы, как выборы // Пульс Осетии. 04.03.2008.

сферу своей деятельности и принимает участие в социально значимых проектах. Движение «Наша Осетия» достаточно успешно выполняет роль аттрактора сил, заинтересованных в обеспечении общественного согласия и межнационального доверия под патронажем властных структур.

В последние годы наблюдается рост общественной активности в республике, выражающийся в проведении пикетов против «точечной» застройки, строительства АЗС в центре города, организации экологических митингов с использованием их участниками современных технологий сетевых ресурсов и т.д. Однако сохраняется противоречие между высоким уровнем социального напряжения в обществе и его трансляцией через общественные структуры.

Одним из каналов реализации общественной энергии, особенно в условиях фактического запрета на политическую конкуренцию, оказывается религия. По мнению Т. Дзеранова¹, в последнее десятилетие в Осетии, как и на Северном Кавказе в целом, происходит политизация и радикализация ислама, затронувшая в первую очередь молодежную неопитскую часть общин. Помимо таких причин радикализации части молодых мусульман, как социально-политическая напряженность в регионе, безработица и социальная дифференциация в обществе, поверхностное знание большей частью верующих основ мусульманской религии, особо следует выделить следующую. Вертикаль власти резко сужает публичное пространство и тем самым вынуждает часть молодежи, не имеющей доступа к социальным лифтам и испытывающей потребность в неких общественных идеалах, обращаться к религиозным группам, артикулирующим привлекательные для них идеи.

Таким образом, политика рецентрализации ведет не только к уменьшению региональной и муниципальной автономии, появлению выборных симулякров, но и к сужению пространства общественного участия, что ведет к закупорке каналов обратной связи и, в конечном счете – к росту радикализма и экстремизма.

Региональный социум о национальной политике Центра на Северном Кавказе

Оценки национальной политики на Северном Кавказе в последнее десятилетие на уровне политической элиты, экспертного сообщества, бизнес-среды звучат большей частью созвучно, отличаясь обертонами. Например, первый вице-спикер парламента С. Кесаев высказывает следующее мнение: «По Конституции Россия является многонациональной Федерацией, а по фактическим делам нет внятной национальной политики. Ведь вопрос состоит не только о том, чтобы убрать 5 графу из Конституции, не обозначать свою национальность в многонациональном государстве. После того как было ликвидировано Министерство по делам национальностей РФ и его полномочия переданы Минрегиону, проблемами этнических отношений никто не занимается. Сложные вопросы этнических отношений нельзя сводить к проблеме «накормить, напоить, обустроить».

¹ Дзеранов Т.Е. Религия осетин и русская культура: Монография / Под ред. д.и.н., проф. В.Х. Тменова. Владикавказ, 2006. С. 3.

Всяческие попытки свести проблему межнациональных отношений к проблеме местного самоуправления и индустриального развития не просто упрощают эту проблему, а ведут к росту межэтнической напряженности. Европа не справилась с мультикультурализмом, потому что иммигранты не жили с европейцами. Россия имеет опыт проживания в СССР, а Северный Кавказ, тем более Северная Осетия, никогда не дистанцировались от Центра».

Министр РСО-А по делам национальностей в 1990-е гг. Т. Кусов в своих суждениях о национальной политике Центра отмечает, что политика Москвы в отношении Чечни не считалась в республиканской политической элите до конца продуманной. На его взгляд, ввод войск на территорию Чечни был ошибочным шагом. К позитивным моментам он относит усиление государственной власти в начале 2000-х гг., позитивно сказавшееся в сфере межнациональных отношений.

Профессор Р. Бзаров считает, что «и на уровне экспертного сообщества, и тем более в среде высшего российского чиновничества, существует явное непонимание многообразия и многоликости Кавказа. Не различая народов и республик, используя общий (и, значит, фантастический) образ Кавказа, невозможно объективно оценить реальное положение дел. Невозможно искать выход из сложных ситуаций и решать проблемы, которые существуют в каждой из республик в отдельности. Дифференцированный подход есть в конце концов признак уважения, а неумение различать – черта некомпетентности и безответственности»¹.

Свое отношение к проблеме экономической интеграции Северного Кавказа региональный бизнес выразил, объединившись в феврале 2010 г. в Ассоциацию торгово-промышленных палат Северо-Кавказского федерального округа. Целью создания ассоциации объявлены активизация взаимодействия предпринимателей округа, расширение связей между республиками и реализация совместных перспективных проектов. Одним из первых начинаний Ассоциации стал проект расширения сети делового образования для среднего и малого бизнеса на базе торгово-промышленных палат регионов с методическим центром во Владикавказе².

Более успешной по сравнению с национальной политикой на Северном Кавказе значительная часть североосетинского социума признает политику Москвы по отношению к Южной Осетии, имея в виду прежде всего ввод войск в Цхинвал и признание независимости Республики Южная Осетия. Политолог И. Санагоев дает высокую оценку участию Центра: «Признание 26 августа 2008 года Россией независимости Южной Осетии и Абхазии следует рассматривать как событие величайшего политико-исторического значения, направленное на защиту коренных интересов малочисленных народов. Такое признание, несомненно, будет иметь положительные последствия не только для народов этих республик, но и будет

¹ Бзаров Р.С. Опыт устойчивого развития и перспективы модернизации на российском Кавказе / Информационно-аналитический сборник Парламента РСО-Алания. Владикавказ. 2010. № 10, декабрь. С. 42.

² Бизнес Северного Кавказа объединяет усилия // Северная Осетия, 04.03.2010.

способствовать установлению мира во всем Кавказе. Вовлечение России в пятидневную войну в Южной Осетии было политически целесообразно и правомерно в юридическом плане, поскольку, в конечном счете, послужило целям долговременной военно-политической стабильности в регионе»¹.

Противоположную точку зрения, заметим, до войны 2008 г., излагает в статье «Осетинская правда российской политики» Пети Окаты. Он обвиняет Центр в политическом манипулировании, утверждая, что Южная Осетия является классическим примером того, как можно устраивать затяжной политический торг, игнорируя все те последствия, которые испытывает на себе целый народ»².

Будущее Северного Кавказа зависит от того, насколько Центр заинтересован в глубокой и серьезной трансформации, разработке и реализации эффективной стратегии экономической интеграции региона, его общественно-политической стабильности и социокультурного развития, в выдвижении на руководящие должности людей с модернизационным мышлением.

Беслан

«Трагедия в Беслане в сентябре 2004 года, – по мнению А. Гадиевой, сопредседателя общественной организации «Матери Беслана», – есть закономерный результат отсутствия продуманной заинтересованной политики Центра на Северном Кавказе в постсоветское время. Прямая вина за Беслан лежит на Центре и республиканской власти. Плюс отсутствие гражданского общества. Центр виноват в том, что позволил терроризму расползтись по стране, не контролировал свои структуры на местах. Вина местной власти в том, что они погрязли в коррупции. Отношение к докладу Торшина критическое, несмотря на его заверения назвать поименно всех виновников. Они расплывчато обозначили органы МВД Ингушетии и Осетии. Ничего нет о причинах, о работе оперативного штаба, не дано правовой оценки их деятельности».

Парламентская комиссия по Беслану, состоявшая из 10 сенаторов и 10 депутатов, была сформирована в соответствии с Постановлением Совета Федерации от 20 сентября 2004 года №289 «О парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в г. Беслане РСО-Алания 1–3 сентября 2004 года» и соответствующим Постановлением Госдумы № 956. Возглавил московскую Комиссию заместитель Председателя Совета Федерации РФ А. Торшин. Северо-Осетинский парламент, в свою очередь, создал 2 комиссии: Комиссию по расследованию теракта во главе с вице-спикером С. Кесаевым и Комиссию по контролю за расходованием финансовой и гуманитарной помощи пострадавшим в теракте. Итоговый доклад Комиссии Торшина по результатам расследования причин и обстоятельств совершения террористического акта был представлен на заседании Госдумы 22 декабря 2006 года³.

¹ Санаков И.Б. Россия в Пятидневной войне: факторы вовлечения. Владикавказ, 2009. С. 143.

² Окаты Пети. Осетинская правда российской политики // Пульс Осетии, 2005, сентябрь, № 26.

³ Доклад Парламентской комиссии по расследованию причин и обстоятельств совершения террористического акта в г. Беслан Республики Северная Осетия-Алания 1–3 сентября 2004 года // <http://www.duma.ru>.

С выводами доклада согласились 18 человек, депутаты Ю. Савельев и Ю. Иванов подготовили альтернативный доклад. Описание в докладе А. Торшина общего алгоритма действий сотрудников силовых структур без каких-либо оценок, и выделение в качестве причин теракта терроризма в целом, а также религиозного и международного экстремизма без персонификации ответственности за теракт, судя по стенограмме заседания Госдумы, вызвало у части депутатов недоумение и разочарование. Автор же альтернативного доклада Ю.П. Савельев установил, что первые два взрыва произошли в результате взрывов снаружи, а не взрывов бомб террористов. Фактически к такому же выводу пришла и комиссия парламента РСО-Алания.

Северо-Осетинским центром социальных исследований ИСПИ РАН в мае – июне 2005 г. в г. Беслане было проведено исследование среди пострадавших и не пострадавших граждан. Общая численность выборки составила 1360 человек. Распределение ответов на вопрос: «Насколько эффективно действовали властные структуры РФ по расследованию обстоятельств теракта в Беслане?» составило: ответ «без особого результата» выбрали 42,2% пострадавших респондентов и 35,2% не пострадавших; «продуктивная, но результаты не обнародуют» – соответственно 34 и 41,8%; «продуктивная, и результаты обнародуют» – 7,8 и 7,7%; «затрудняюсь ответить» – 15,8 и 15,3%¹. Из приведенных данных видно, что большая часть респондентов из числа пострадавших (42,2%) не верит в результативность деятельности федеральных властных структур. Не пострадавшие респонденты (41,8%) несколько выше оценивают эффективность деятельности федеральных властных структур, но не верят в возможность их официальной публикации в СМИ. Понятно, что преобладание негативных оценок пострадавших респондентов связано с их более обостренным восприятием трагедии. Достаточно малый процент опрошенных и среди пострадавших (7,8%), и не пострадавших (7,7%) выбрал позитивный ответ «продуктивная, и результаты обнародуют». Это свидетельствует о том, что в целом население невысоко оценивает результативность действий Центра по расследованию обстоятельств бесланского теракта и не верит в прозрачность их деятельности в этом деле.

Финансово-экономические отношения с Москвой

Финансово-экономическое измерение федерализма, задающее распределение финансовых и экономических возможностей между Центром и регионами, стало составным элементом всей институциональной матрицы федеративных отношений. Основным инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности в 2000-е гг. был федеральный Фонд финансовой поддержки регионов РФ (ФФПР). Статус высокодотационного субъект Федерации получал в том случае, если в соответствии с ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» отношение объема выделяемых ему средств ФФПР к его консолидированному бюджету было свыше 25% за 2 последние года.

¹ Дзуцев Х.В. Беслан после трагедии 1–3 сентября 2004 года: Социологический анализ. М.: Российская политическая энциклопедия, 2008. С. 14.

Уровень дотационности Северной Осетии в течение 8 лет снизился на 10%, но к 2009 г. все еще оставался достаточно высоким (табл. 2). Снижение уровня дотационности республики с 37,1% в 2002 г. до 25% происходило в период президента А.С. Дзасохова.

Таблица 2

**Динамика уровня дотационности консолидированного бюджета РСО-Алания
в 2002–2009 гг.**

Наименование показателя	2002	2005	2007	2009
Дотации из Фонда финансовой поддержки регионов (млн. руб.)	2153,8	2445,0	3699,8	4575,0
Доходы консолидированного бюджета (млн. руб.)	5802,5	9831,0	142 117,6	17 103,8
Уровень дотационности (%)	37,1	25,0	26,0	26,7

Источники: Минфин РФ, Росстат, расчеты автора.

Федеральные целевые программы, как механизм поддержки Центром приоритетных направлений социально-экономического развития роста в регионах, представляют особый интерес для территорий. Количество реализуемых ФЦП в разные годы в Северной Осетии варьировалось от 29 программ в 2003 г., 21 в 2005 г., 19 в 2007 г. и 21 в 2010 г. Объемы выделяемых Центром средств и темпы экономического роста в республике не совсем корреспондируют, что свидетельствует о необходимости системного подхода к проблеме эффективного использования бюджетных ресурсов на основе исследования политической, экономической и управленческой составляющей причин неэффективности.

Роль политического фактора в распределении межбюджетных факторов в определенной степени позволяет выявить динамика душевых безвозмездных перечислений, отнесенная к среднероссийскому значению¹.

Таблица 3

**Душевые безвозмездные перечисления в субъекты СКФО,
отнесенные к среднероссийскому значению (%)**

Субъект СКФО	2001 год	2005 год	2009 год	Прирост, сокращение п.п. в 2005 г. по сравнению с 2001 г.	Прирост, сокращение п.п. в 2009 г. по сравнению с 2005 г.
РФ	100	100	100		
РД	320	150	160	–70	+10
РИ	260	340	230	+80	–110
КБР	205	200	120	–5	–80
КЧР	210	240	180	+30	–60
РСО-Алания	240	240	140	0	–100
ЧР	210	417	450	+207	+33
Ставропольский край	82	120	80	+38	–40

Источники: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты автора.

¹ Мильчаков М.В. Выравнивающие финансовые механизмы федерального Центра: современные тенденции и территориальные изменения / Проблемы государственной политики регионального развития. Материалы Всероссийской научной конференции. М., 2008. С. 521.

Анализ динамики душевых безвозмездных перечислений субъектов СКФО наглядно показывает, кроме финансово-экономического потенциала регионов, их политический вес (табл. 3). Высказанное выше суждение об отнесении Чеченской Республики к политическим регионам, в противовес административным, находит свое подтверждение в максимальных для СКФО значениях душевых безвозмездных перечислений в регион на протяжении нескольких лет.

Один из чувствительных для региональной власти эпизодов в течение существования института полпредов был связан с предложением полпреда Президента в ЮФО Д. Козака о лишении части властных полномочий регионального руководства. Суть предложения заключалась во введении внешней финансовой администрации в дотационных регионах с неэффективным расходованием бюджетных средств. В 2010 г., после переназначения главы республики Т. Мамсурова, в продолжение темы внешней финансовой администрации впервые за весь постсоветский период министром финансов РСО-Алания стал «варяг».

Отношение к созданию СКФО

В проведенном автором исследовании процессов модернизации в РСО-Алания в июле 2010 г. были в том числе вопросы об отношении к созданию СКФО и Полпреду Президента А.Г. Хлопонину. В качестве экспертов (10 человек) выступили известные в республике экономисты, политологи и государственные служащие.

Мнения экспертов относительно личности А. Хлопонина в роли полпреда РФ в СКФО в целом положительные. В нем видят хорошее сочетание качеств политического деятеля и успешного предпринимателя. Все понимают, что перед ним стоят очень сложные задачи: повысить доверие к власти и экономически модернизировать периферию самого нуждающегося в модернизации российского капитализма. Вот два экспертных мнения. А. Хлопонин – опытный политик, но Северный Кавказ – самый сложный российский регион. Личность Хлопонина в роли полпреда Президента РФ не вызывает какого-то отторжения. Он не был замечен в коррупционных скандалах, работал в бизнесе, хорошо образован и т.д. Но в данном случае наивно полагать, что один, даже неординарный, управленец может справиться со всеми бедами российского капитализма и местными пережитками.

В ответах на вопрос о влиянии факта создания федерального округа на последующее развитие региона эксперты разошлись во взглядах. Половина из них придерживаются точки зрения, что создание СКФО благоприятно повлияет на политическую и экономическую ситуацию в регионе при условии проведения действенной экономической политики, остальные считают маловероятным успешное развитие территории в рамках округа.

По мнению автора, утвержденная Правительством РФ «Стратегия социально-экономического развития СКФО до 2025 г.» при всей амбициозности проектов создания туристско-рекреационного кластера, транспортной и энергетической инфраструктуры имеет фундаментальный недостаток, связанный с отсутствием системного подхода. Северный Кавказ требует междисциплинарного комплекс-

ного подхода к формированию стратегии развития СКФО и выделения в ней общественно-политического, социально-экономического и социокультурного блоков¹. Упор только на экономический каркас делает всю конструкцию Стратегии нежизнеспособной.

Следует признать, что Северная Осетия неплохо вписалась в Стратегию со своим проектом строительства Мамисона, самого масштабного из пяти горно-лыжных курортов с протяженностью трасс 300 км и 50 тыс. мест размещений, вероятным якорным инвестором в лице Уральской горно-металлургической компании. На базе оставшихся с советских времен предприятий оборонного комплекса планируется создание кластера высокотехнологичных компаний, научных и образовательных учреждений, предусмотрена модернизация перерабатывающей отрасли, строительство гидроэлектростанций и др. проекты, реализация которых во многом будет определяться траекторией отношений «Центр-республика».

В заключение следует отметить два существенных положения.

Первое. В 1990-е гг., по мнению автора, началось формирование новых политических практик: избирательный торг Центра с регионами, электоральные игры в ожидаемый результат и др., получившие свое институциональное развитие и расширенное воспроизводство в первом десятилетии XXI века.

Второе. Без реформы федеративных отношений и политической модернизации административная реформа в России и регионах обречена на формальное существование, поскольку разнонаправленность этих двух реформ – федеративной на вертикальные связи и дальнейшую бюрократизацию, а административной – преимущественно на горизонтальные связи и дебюрократизацию – объективно делают их несовместимыми. И федеративную, и административную и бюджетную реформы необходимо увязать в рамках единого модернизационного концепта.

¹ Канукова З.В., Кулова М.Р., Федосова Е.В. Концептуальные подходы к стратегии развития Северо-Кавказского федерального округа / Материалы Международной юбилейной научной конференции «Россия и Кавказ». 6–7 октября / Отв. ред. Канукова З.В. Владикавказ, 2010. С. 270.

Глава 21

Чеченская Республика

Отношения между федеральным Центром и Чечней в последние два десятилетия оставались одной из острейших проблем современной России. Разобраться в истоках чеченского тупика с его сложной природой до сих пор нелегко, несмотря на множество публикаций политиков, научных экспертов и представителей «околоэкспертного сообщества». Еще не приоткрыта завеса многих страниц чеченской трагедии, а ряд важных документов того периода по-прежнему сохраняют гриф «секретно». Как точно подметил участник двух чеченских войн писатель З. Прилепин: «Чечня – индикатор состояния российского государства»¹.

Эволюция конфликта между федеральной властью и сепаратистским режимом: от самопровозглашенной независимости до крупномасштабной войны

Проблема Чечни приобрела общероссийское измерение в начале 1990-х гг., когда вопрос самоопределения чеченского народа был искусственно обострен местными национал-радикалами. Они взяли на вооружение идею о четырехсот-летнем противостоянии России и Чечни².

Под влиянием пропаганды часть населения республики поверила националистическим лозунгам новоявленных лидеров, наивно полагая, что Чечня, встав на путь «независимости» и самоорганизации, будет впредь ограждена от возможных рецидивов имперской политики. К этому следует также добавить, что чеченский народ, материальные и духовные ценности которого в прошлом подвергались разрушению с периодичностью в 40–50 лет, имел основания с недоверием относиться к политике центральных властей. Историческое сознание сохранило память о произошедших за последние 150 лет 13 частичных, 2 массовых и одной полной депортации чеченцев. В результате последней из них погибло более половины высланного населения³. Тем не менее в 1990-е гг. для абсолютного большинства чеченцев вопрос о выходе из состава России вообще не стоял⁴. Вряд ли тогда кто-то мог предположить, что вдохновивший многих «путь Джохара» (Д. Дудаева – И.К.) в результате обернется для народа тотальной катастрофой.

По общему признанию, затяжное столкновение сепаратистских властей Чечни с федеральным Центром имело характер т.н. управляемого конфликта, в генерировании ресурсов и рычагов которого были заинтересованы как некоторые внутренние, так и внешние силы. Вряд ли также сегодня можно оспаривать те-

¹ Спецназ России. № 6. 1.06.2004.

² Вести республики. Грозный, 06.05.2008.

³ Из письма председателя Координационного Совета чеченских культурных и общественных организаций на имя Президента РФ В.В. Путина. 2001 г. (Архив автора).

⁴ По подсчетам М. Бажаева, количество активных сепаратистов не превышало 7–8% от общей численности населения Чечни. Новые известия, 10.12.2004.

зис, популярный не только на Северном Кавказе, что чеченская война носила отчасти также коммерческий характер. Известно, например, что федеральные власти, особенно часть «младореформаторов» во главе с Ельциным, по разным причинам не смогли, а может быть, и не очень стремились предвидеть возможные перспективы противостояния в Чечне. В 1991–1993 гг., оказавшись инертным в разрешении конфликтогенной ситуации, Центр по разным причинам не предпринял действенных шагов по возвращению мятежной республики в состав России. Все попытки тогдашнего федерального руководства урегулировать чеченскую проблему скорее были похожи на имитацию деятельности, что свидетельствовало о несогласованности внутри государственных органов и об отсутствии какой-либо внятной региональной политики по отношению к самому проблемному субъекту РФ. Все это способствовало прикрытию громадной финансово-экономической аферы, развернувшейся в стране в период сложных и болезненных системных трансформаций. Именно этим можно объяснить многие остающиеся по сей день «темные пятна» современной истории Чечни. Перечислим важнейшие из них.

- Выбор Д. Дудаева в качестве ставленника новых российских властных структур по замене тогдашнего республиканского руководства во главе с представителем старой партийной номенклатуры – Д. Завгаевым. До сих пор доподлинно неизвестно, кто принимал Д. Дудаева в Москве и какие инструкции он получил перед возвращением в Грозный.
- Безвозмездная передача Д. Дудаеву арсенала вооружений, достаточного для оснащения нескольких дивизий, что способствовало созданию реальных предпосылок для последующего вооруженного противостояния. В дальнейшем «оружейный бизнес» оказался вполне выгодным предприятием как для «новых русских», так и для «новых чеченцев»¹.
- Негласное одобрение теневых сделок, связанных с нефтью, и контроль за нефтепроводом, которые местная верхушка совершала в обход федеральных законов; огромную прибыль от этих операций получали не только в Чечне, но и в Москве, благодаря продудаевским лоббистским группам, участвовавшим в разграблении природных богатств республики².
- Предоставление вплоть до 1994 г. воздушных коридоров для перелетов из Грозного в обход российской таможни с целью контрабанды из зарубежных стран (ежемесячно совершалось до 150 вылетов).

¹ Когда говорят о тех, кто получал немалую прибыль от конфликта между федеральными и сепаратистскими властями Чечни, обычно упоминают Б. Березовского, якобы причастного к финансированию последних. Но, справедливости ради, следует отметить, что помимо него в Москве немалую прибыль получали и другие ныне успешно здравствующие «капитаны российского бизнеса», сколотившие «на Чечне» свои состояния. Многие из них стали впоследствии известными фигурами российской политической жизни.

² Косиков И., Косикова Л. Чечня как «всероссийский инкубатор теневого бизнеса» / Экономическая теория преступлений и наказаний. Вып. 5/2. – Часть II. Криминальное мировое хозяйство как система. Под ред. Л.М. Тимофеева, Ю.А. Латова. М., 2002. С. 154–156.

- Фальшивомонетничество и банковские махинации с фальшивыми авизо – в одночасье названные «чеченскими авизо», хотя первыми технологию отъема денег у государства освоили отнюдь не жители Чечни.
- Нельзя, по-видимому, считать простым совпадением и события «черного вторника» (октябрь 1994 г.), когда впервые резко обвалилась новая российская валюта – российский рубль, а вскоре после этого, в декабре 1994 г. началась первая чеченская война.

Сегодня очевидно, что как «суверенный беспредел», так и развязывание вооруженного конфликта лежат на совести влиятельных сил в тогдашнем российском руководстве. Они с самого начала сделали ставку на местных националистов и негласно патронировали Д. Дудаева, хотя его деятельность на посту президента никем не признанной Чеченской Республики уже тогда подпадала под статьи УК РФ «измена» и «вооруженный мятеж»¹. Это, тем не менее, не мешало ряду высокопоставленных московских чиновников получать от Д. Дудаева огромные взятки за решение выгодных ему политических вопросов. По неподтвержденным, но и никем не опровергнутым версиям, политический конфликт между Москвой и Грозным перерос в вооруженный после того, как чеченский лидер отказал посредникам из окружения российского президента в дальнейшем «финансировании», запросив личную встречу с Б. Ельциным. Он якобы припугнул их, что обнародует имеющиеся у него документы. Но этот шантаж не только не подействовал, но привел к обратному результату².

Официально первый масштабный ввод войск в Чечню в декабре 1994 г. именовался: «операция по наведению конституционного порядка в Чеченской Республике». Ввод российских войск ряд экспертов объяснял стремлением Б. Ельцина и его окружения укрепить пошатнувшийся авторитет и с помощью «маленькой победоносной войны» обеспечить его переизбрание на второй срок. Официально цель операции была заявлена как разоружение незаконных вооруженных группировок, действовавших на российской территории. На деле же вторжение федеральных воинских соединений фактически привело к полномасштабной войне, с тотальным уничтожением городов и сел на территории ЧР, массовой гибелью мирных граждан и исходом населения в другие регионы РФ. До этого «маршброска» российской армии Д. Дудаев имел крайне низкий рейтинг в самопровозглашенной республике и фактически управлял только Грозным. Вскоре из-за неадекватного применения силы федеральными войсками в

¹ Из опубликованных в последние годы мемуаров и интервью лиц, курировавших чеченскую проблематику (Е. Гайдар, С. Филатов, М. Полторанин и другие) вряд ли можно составить представление о реальной сути происходивших событий. Большинство из этих авторов озабочены прежде всего тем, как бы представить в наиболее выгодном свете собственное участие в чеченском конфликте, а не раскрыть правду тех дней. Оказывается, все они либо были не в курсе происходящего, либо выступали противниками начала боевых действий. По свидетельству этих чиновников, военная операция предпринималась без их ведома, исключительно по единоличному решению Б. Ельцина, на которого якобы отрицательное воздействие оказывали другие высокопоставленные чиновники (Н. Егоров, О. Лобов и другие).

² <http://www.obozrevatel.com.ua/?r=print&id=142246>.

боевых действиях Дудаев стал для чеченцев, особенно из низовых маргинальных слоев, символом освободительной борьбы против России.

В апреле 1996 г. генерал Д. Дудаев, которого в Чечне даже в те годы многие считали ставленником Москвы, был убит¹. В мае 1996 г. и.о. президента ЧР З. Яндарбиев договорился с Москвой о прекращении боевых действий. После победы Б. Ельцина на выборах 1996 г. проблема Чечни во внутренней политике России в очередной раз отошла на второй план². Тем временем вооруженное противостояние на территории ЧР не прекращалось, а с середины 1996 г. началась его новая эскалация, которая завершилась захватом Грозного отрядами сепаратистов в августе 1996 г.³ Вскоре после этого были подписаны т.н. Хасавюртовские соглашения⁴, официально закрепившие военно-политическое поражение России в Чечне, что, правда, носило условный характер. Подписание этих соглашений вызвало резкую критику как в военных кругах, так и среди известных российских политиков. Генерал А. Лебедь, на которого несправедливо возложили всю ответственность за провал политики федерального руководства в Чечне, был обвинен в предательстве национальных интересов⁵. Как справедливо отмечает чеченский историк Я. Ахмадов, «поход на Чечню лоббировала в Кремле одна группа, а поражение российской армии заказывала другая»⁶.

После Хасавюрта Москва не предпринимала активных шагов по политическому решению проблемы мятежной территории. В то же время ни одно из положений подписанных договоренностей не интерпретировало статус Чечни как суверенного государства, это было всего лишь соглашение о мире. 12 мая 1997 г. Б. Ельцин и А. Масхадов подписали в Москве «Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой – Ичкерия», а в пакете с ним два соглашения. Первое – об экономическом со-

¹ По одной из версий, к этому были причастны местные полевые командиры. Согласно другой версии, он был уничтожен федеральными войсками.

² Гакаев Ж.Ж. Природа чеченского конфликта и его эволюция. Рукопись. Без даты. С. 8–10. (Архив автора).

³ По некоторым данным, настоятельное «приглашение» боевикам поступило из российской столицы, от высокопоставленного чиновника, после чего подразделениям федеральных войск был отдан приказ беспрепятственно пропускать в город их отряды. По одной из версий бывшего главы правительства ЧР С. Хаджиева, победившие в Чечне генералы претендовали на самостоятельную роль в политической жизни, но они никому не были нужны в Москве, с ними надо было бы считаться, это была сила, которую трудно было бы игнорировать. – Московские новости, 12–18.11.2002.

⁴ Пакет документов «Хасавюртовские соглашения от 31 августа 1996 г.», включал два документа: 1. Совместное Заявление и 2. Принципы определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой. Его подписали в городе Хасавюрт (Дагестан), с российской стороны – А. Лебедь и С. Харламов, с чеченской – А. Масхадов и С. Абумуслимов в присутствии Главы группы содействия ОБСЕ в Чеченской Республике Т. Гульдманна. – Независимая газета, 03.09.1996.

⁵ В личных беседах с автором в 2002 г. в Красноярске А. Лебедь неоднократно подчеркивал, что на переговорах с А. Масхадовым он лишь четко выполнял указания сверху, согласовывая с Кремлем все детали обсуждавшихся договоренностей.

⁶ Свет родины. Грозный, 28.04.2000.

трудничестве и второе – об особенностях организации денежного обращения и безналичных расчетов¹. Подписанием этих документов, по сути, декларировалось единое экономическое и финансовое пространство России и Чечни, но при этом никак не менялся статус республики, не признавалась ее международная правосубъектность.

Договоренность между Москвой и Грозным об «отложенном статусе Чечни до 31 декабря 2001 года»² использовалась центральной властью как формальный предлог избавления от чеченских проблем на ближайшие четыре года³. Но в Кремле, очевидно, пришли к выводу о невозможности дальнейшего сохранения в Чечне режима, выступавшего с постоянными угрозами нанесения превентивных ударов по России, ратовавшего за «деколонизацию единого и неделимого Кавказа» и фактически превратившего республику в базу криминалитета и международного терроризма. В те годы в Чечне постоянно происходили захват заложников, массовые похищения людей, контрабанда наркотиков, распространение фальшивых денег на территории соседних регионов и т.д.

Осенью 1999 г. началась контртеррористическая операция федеральных сил в Чечне (КТО), которую в СМИ окрестили «второй чеченской войной». Ей предшествовал рейд боевиков Ш. Басаева и Хаттаба в высокогорные районы соседнего с Чечней Дагестана. По некоторым оценкам, этнических чеченцев в этих отрядах было не более 1/4, а основу боевых подразделений составляли дагестанцы⁴. Распространение получила также версия, что события с вторжением боевиков в Дагестан были подготовлены некими спецслужбами, которые вначале сумели заманить в Дагестан боевиков, а затем не препятствовали их последующему отходу назад, на территорию Чечни. Вслед за этим в центральной прессе стали широко озвучиваться требования о необходимости «добить террористов на их территории»⁵. Боевые действия российских войск против «ичкерийских» сепаратистов начались 2 октября 1999 г., в соответствии с указом Б. Ельцина № 1155 от 23.09.1999 г.⁶ Между тем в тот период на федеральном уровне не было ни одного юридически обязательного документа, который бы разрешал использование регулярной армии на собственной территории. Из-за этого правового пробела президентский указ давал поручение правительству РФ подготовить соответствующее постановление, регламентирующее юридические нормы подобной операции. Все более или менее встало на свои места, ко-

¹ Осмаев А.Д. Чеченская Республика в 1996–2006 гг. Хроника. Документы и исследования. – Нальчик, 2008. С. 70.

² Там же, с. 96.

³ Косиков И.Г. Современная ситуация в Чечне / Цикл лекций. Лекция № 1. История чеченского конфликта и его глубинные причины. – Париж, Высшая школа общественных наук (EHSS, PARIS), апрель–май 2000.

⁴ Акаев В.Х. Исламский фундаментализм на Северном Кавказе: миф или реальность? // Центральная Азия и Кавказ. 2000. № 3. С. 128.

⁵ Новое время. 1999. № 36.

⁶ В общей сложности эта операция продлилась 3493 дня и была официально завершена только в 2009 г., с отменой режима КТО в Чечне.

гда на правительственном уровне было заявлено, что «в Чечне мы имеем дело с международным терроризмом»¹.

Новое широкомасштабное военное противостояние в Чечне и на этот раз совпало с подготовкой к президентским выборам в России. Безусловно, это обстоятельство также учитывалось политическим и военным руководством РФ, которое не могло допустить очередного поражения в войне на Северном Кавказе. Главным аргументом Москвы в полемике с критиками ее чеченской политики было следующее: Чечня считается субъектом РФ, поэтому на ее территории могут наводить порядок силы Министерства обороны и МВД РФ. Характерны также смысловые разночтения в оценке российскими госчиновниками начавшейся военной операции, которая именовалась по-разному: то «подавление мятежа», то «наведение порядка и конституционного лада», то «уничтожение бандформирований»².

Вторая чеченская кампания, которая велась с применением крупной военной техники и авиации, привела к неподдающимся учету колоссальным людским и материальным потерям; массовая гибель людей, в основном мирных жителей, разрушение до основания города Грозного, уничтожение всей промышленности и сельского хозяйства. Последствия этого затяжного конфликта, нанесшего огромную морально-психологическую травму многим его непосредственным участникам – как жителям Чечни, так и российским военным и их родственникам, будут еще долгие годы сказываться и в чеченском, и в российском обществе.

В последующем, по мере ослабления остроты военного противостояния, подход федеральной власти к урегулированию чеченского конфликта неоднократно менялся. В Москве было четко заявлено, что Чечня – неотъемлемая часть территории российской Федерации, один из составляющих ее субъектов, хотя и наиболее сложный. Отсюда логично вытекала политическая линия руководства страны: необходимость возвращения республики в конституционное поле РФ. Началом в этой работе стало создание в Чеченской Республике полноценного каркаса республиканской власти, состоящей из исполнительной, законодательной и судебной ветвей³.

Тенденции взаимоотношений между Москвой и Грозным в процессе реинтеграции Чечни в политико-правовое поле России

Проблема создания новой административной системы Чечни решалась Центром сложно, методом проб и ошибок. Те или иные управленческие схемы периодически корректировались, а концепция госуправления в республике, какой

¹ Независимое военное обозрение. 2000. № 2.

² Косиков И.Г. Современная ситуация в Чечне / Цикл лекций. Лекция № 3. «Перспективы постконфликтной реконструкции Чеченской Республики». – Париж, Высшая школа общественных наук (EHSS, PARIS), апрель–май 2000.

³ Косиков И. Возможности и ограничения для конструктивного диалога Москвы с Грозным (политические и социально-экономические аспекты урегулирования чеченского конфликта). – Выступление на конференции «Пути мира в Чечне»: роль гуманитарного диалога в обеспечении безопасности населения. Шпитц (Швейцария), 16–18.09.2004.

она виделась наверху, много раз изменялась¹. Система отношений федеральной власти с послевоенной Чечней, как субъектом РФ, которую предстояло постепенно реинтегрировать в общероссийское правовое и экономическое пространство, начала формироваться еще до окончательного военного и политического урегулирования. Уже на начальном этапе проведения КТО (осень 1999) Москва объявила власти самопровозглашенной Ичкерии вне закона. Тогда же встал вопрос о создании органов военно-гражданского управления в освобожденных от сепаратистов трех северных районах Чечни. Для этого было создано Представительство правительства РФ в ЧР во главе с Н. Кошманом – правомочный орган исполнительной власти, которому было поручено оперативно координировать налаживание мирной жизни в республике и взаимодействовать с федеральными силовыми структурами, участвовавшими в КТО. Одновременно при содействии Представительства началось формирование Временной администрации ЧР, обязанности главы которого фактически сначала выполнял тот же Н. Кошман. Был создан также Совет глав администраций Чечни – орган с совещательными полномочиями.

Органы государственной власти в Чеченской Республике утверждались в сложнейших условиях проведения активной фазы военных действий, при нулевой материально-технической базе и разрушенной системе бюджетного финансирования.

Вторым по значению составляющим компонентом властной вертикали был военный блок, представленный 19 комендантскими структурами, возглавляемыми военными комендантами. Эти должностные лица не только отвечали за безопасность на их территории, но и обладали более широкими полномочиями, включая кадровые назначения, распределение денежных средств, выделявшихся Центром на восстановительные работы в ЧР, выплату пенсий и зарплат бюджетникам. Предполагалось, что такая система управления будет действовать в Чечне как минимум 2–3 года. Очевидно, что в этот срок федеральные власти планировали окончательно парализовать сопротивление отрядов боевиков и параллельно подготовить местные управленческие кадры².

В декабре 1999 г. правительство РФ приняло постановление №1320 «О мерах по нормализации общественно-политической ситуации на территории Чеченской Республики»³. После избрания В. Путина Президентом РФ в марте 2000 г. и его вступления в должность главы государства в мае 2000 г. новое руководство страны внесло существенные изменения в систему управления Чечней. После многочисленных консультаций и согласований 8 июня 2000 г. Президент РФ издал Указ «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике»⁴. Представительство правительства РФ в ЧР было упразднено, а вместо него образована Временная администрация ЧР.

¹ Косиков И.Г. Чеченская Республика сегодня // Власть. 2001. № 5. С. 58–59.

² Коммерсант, 06.05.2000.

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5015.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2000. № 24, ст. 2545.

В соответствии с Положением «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике»¹ эта система включала: администрацию ЧР и территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти. Среди последних необходимо выделить Оперативный штаб по управлению КТО под руководством директора ФСБ РФ. Указ В. Путина предусматривал также право Президента РФ назначать главу Чечни, создавать территориальные подразделения федеральных министерств и ведомств, через которые должно было осуществляться финансирование восстановительных работ. 12 июня 2000 г. главой Временной администрации ЧР был назначен чеченский муфтий Ахмад-Х. Кадыров. На начальном этапе его реальные полномочия были крайне ограничены и не шли ни в какое сравнение с правами главы любого субъекта РФ, но такое положение сохранялось недолго, в т.ч. по причине активной позиции нового лидера республики.

Проработка различных вариантов управленческих схем для Чечни особенно активно велась во второй половине 2000 г. Здесь стоит обратить внимание на ряд моментов, осложнявших принятие решений. Во-первых, в российском общественном мнении отсутствовала единая точка зрения по разрешению чеченского кризиса, в частности, по вопросу о возможности ведения переговоров с бывшим президентом ЧР-Ичкерии А. Масхадовым. Во-вторых, к тому времени федеральным силовым структурам еще не удалось бесповоротно переломить военную ситуацию. В-третьих, само чеченское общество было крайне расколото, не консолидировано вокруг общей идеи или вокруг одного сильного лидера. Война и беспредел, царившие в «независимой Ичкерии» с ее шариатскими законами, проложили огромный водораздел, с одной стороны – между чеченской диаспорой, покинувшей Чечню, и теми чеченцами, кто постоянно проживал все годы на территории республики, испытав на себе все тяготы войны; а с другой стороны – между активными боевиками и мирными жителями республики, которые в абсолютном числе преобладали над сепаратистами. До сих пор жители Грозного, пережившие военные годы в родном городе, причем не только чеченцы, но и представители других народов, называют себя «блокадниками», как бы обособляясь от тех грозненцев, кому удалось покинуть город, выехав в другие регионы страны или за границу. Поэтому в начале 2000-х гг. в ЧР, наряду со сторонниками скорейшего мирного урегулирования конфликта с Россией, было и немало убежденных идеологических оппонентов, не желавших мириться с положением республики, как одного из обычных субъектов в составе Федерации, после всего того, что произошло в Чечне.

В этих условиях Кремлю чрезвычайно трудно было сделать ставку на тех или иных представителей чеченского общества и выбрать договороспособных партнеров из среды активно сотрудничавших с федеральной властью чеченцев². Кроме того, было ясно, что в постконфликтный период определенное «двоевластие» федеральных структур и чеченской администрации просто неизбеж-

¹ Российская газета. 10.06.2000.

² Кадыров А.А. Избранное. Проза, публицистика, поэзия. Грозный, 2009. С. 16.

но. Однако такое положение дел не устраивало А. Кадырова, который неоднократно обращался лично к В. Путину, требуя расширения своих полномочий и подкрепления их финансовыми ресурсами. В Москве обсуждали варианты «чеченизации конфликта» – развязывания сложного клубка проблем силами, в первую очередь самих чеченцев, при постепенном снижении роли силовых федеральных структур в процессе мирного урегулирования в ЧР¹.

Назначение Временной администрации в ЧР совпало с введением в стране промежуточного управленческого звена между региональной властью и федеральным Центром. В рамках реформы федеративных отношений в РФ были созданы федеральные округа во главе с полномочными представителями Президента РФ – полпредами. В этих условиях администрация ЧР оказалась под тройным контролем: Президента и Правительства РФ, полпреда в Южном федеральном округе (им стал В. Казанцев, в ранге вице-премьера), курировавшего весь Северный Кавказ. Тем самым статус А. Кадырова фактически еще более снизился, даже в сравнении с компетенцией прежнего полпреда правительства РФ в Чечне.

Анализируя сложившуюся к концу 2000 г. систему исполнительных органов в ЧР, можно прийти к выводу, что действенная управленческая вертикаль, к созданию которой стремился новый Президент РФ В. Путин, так и не была построена. В чем конкретно это проявлялось в Чечне:

1. Полномочия гражданских властей в ЧР отчасти пересекались с функциями силовых структур (МВД, Минобороны и др.), каждая из которых стремилась проводить собственную линию, отвечавшую интересам своего ведомства.

2. Не до конца были разграничены сферы компетенции Временной администрации ЧР и аппарата Полпреда в ЮФО.

3. Исполнительная власть в республике в рамках собственных полномочий не обладала необходимыми ресурсами для выполнения поставленных перед нею задач. Ей не подчинялись территориальные органы федеральных ведомств, а финансовые и материальные средства по-прежнему концентрировались в Москве и распределялись правительством РФ².

Объективные трудности в процессе восстановления экономики и социальной сферы Чечни, а также серьезные недостатки в организации этой работы приводили к тому, что значительная часть населения республики, кроме бюджетников, не имела легальных источников дохода. Но даже те, кому полагались пенсии и социальные пособия из бюджета РФ, испытывали огромные проблемы в их получении. Выплаты проводились не всегда своевременно и только в столице республики. Поэтому жителям из сельских районов приходилось ездить за

¹ Помимо термина «чеченизация», ряд политологов называют этот курс в политике федерального Центра также «коренизацией», или «регионализацией». Но в любом случае большинство из них полагают, что это был выбор в правильном направлении.

² Косиков И. Федеральный Центр и Чечня: о новой системе отношений в сфере управления и экономики (формирование госаппарата) // Чечня: от конфликта к стабильности (проблемы реконструкции). М., 2001. С. 176–177.

получением денег в Грозный, преодолевая по дороге многочисленные блокпосты, где оседала значительная часть их денежных средств в виде несанкционированных поборов со стороны федеральных военнослужащих¹.

Следующим важным политическим решением Кремля стало окончательное утверждение принципиальной позиции по отношению к администрации А. Кадырова: не менять, а укреплять. В январе 2001 г. В. Путин подписал указ «О системе органов исполнительной власти в Чеченской Республике»². Этот документ внес серьезные изменения в предыдущий указ по Чечне (от 08.06.2000). Бывшая Временная администрация получила статус постоянной администрации и отныне именовалась Администрацией ЧР. Помимо этого, в Чечне, как и во всех других субъектах Федерации, создавалось собственное правительство – высший исполнительный орган власти. В соответствии с указом, глава Администрации ЧР фактически исполнял обязанности высшего должностного лица ЧР. Председатель правительства республики и одновременно заместитель главы администрации назначался на должность непосредственно А. Кадыровым. Тем самым в Кремле не были поддержаны инициативы, исходившие от ряда политиков, включая полпреда в ЮФО В. Казанцева, о введении должности генерал-губернатора Чеченской Республики, обладающего самыми широкими полномочиями. В. Путин лично сделал ставку на А. Кадырова, полагая, что это та фигура, которая способна консолидировать чеченское общество в сложный период перехода к мирной жизни.

В те же годы в республике постепенно возрождались *судебная система*, отсутствие которой ранее негативным образом отражалось на состоянии законности в республике. Органы судебной власти в ЧР создавались в соответствии с требованиями положений Конституции РФ и нормами федерального законодательства. Первые суды общей юрисдикции приступили к работе в конце декабря 2000 г., а уже к началу февраля 2001 г. в четырех районах республики действовало 10 районных судов. По распоряжению Председателя Верховного суда РФ В. Лебедева были назначены судьи двух звеньев – Верховного и районных судов. Верховный суд первоначально располагался в Гудермесе, а в Грозный переехал только в 2002 г. Все должности судей в ЧР были укомплектованы на добровольной основе этническими чеченцами, которые прежде работали в судебной системе Чечено-Ингушетии³.

Деятельность восстановленной судебной власти в Чечне не отличалась эффективностью, не хватало кадров с юридическим образованием и опытом. В республике действовали лишь односоставные суды, причем без участия народных заседателей. Суды на территории ЧР рассматривали в основном гражданские дела о восстановлении на работе, утрате и потере имущества и т.д. Все наиболее значимые судебные процессы проходили за пределами Чечни – в Ставрополе, Краснодаре, Ростове.

¹ Стенограмма парламентских слушаний Комитета по делам национальностей Госдумы РФ от 21.09.2000. С. 17.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 4. Ст. 278.

³ Караев Р. В интересах российского правосудия / Закон и право, Грозный, май 2011, № 5. С. 7–11.

На сегодняшний день в Чеченской Республике обеспечена полноценная работа судебной системы. По данным 2011 г., в ЧР действуют 15 судов районного звена, Верховный суд и Грозненский гарнизонный военный суд.

Одновременно с возрождением судов в Чечне формировались *республиканские органы прокуратуры*. В начале они действовали в четырех освобожденных районах, а с февраля 2000 г. к работе приступила прокуратура Чеченской Республики. В настоящее время, помимо аппарата республиканской прокуратуры, ее подразделения имеются во всех городах и районах республики. За прошедшие годы в Чечне были созданы *Конституционный суд ЧР (2006), корпус мировых судей (2007), суд присяжных (2010)*. Тем самым завершилось формирование всей вертикали судебной власти республики.

Наряду с восстановлением судебной системы в декабре 1999 г. было создано Управление внутренних дел МВД РФ по Чеченской Республике. Вначале в каждом районе Чечни действовали по два ОВД – временный и постоянный отделы. Однако на деле правоприменительная власть принадлежала лишь временным отделам внутренних дел, где проходили службу милиционеры, прикомандированные из российских регионов. В постоянные отделы чеченцев набирали исключительно на роль стажеров, причем иногда это были специалисты, имевшие 20–30-летний стаж работы в правоохранительных органах. Подобная практика вызывала негативную реакцию у местного населения. Но федеральный Центр не торопился с реорганизацией милиции в ЧР, ссылаясь на необходимость тщательной проверки набираемых кадров¹.

Со своей стороны А. Кадыров настойчиво требовал создания полноценного *республиканского МВД*. Главный его аргумент был следующий: активная военная фаза КТО завершилась, и наводить далее порядок в республике предстоит чеченской милиции, наравне с федеральными службами. Что касается деятельности УВД МВД РФ по Чечне, основная претензия к нему республиканских властей состояла в том, что управление фактически самоустранилось от работы по ликвидации разрозненных бандитских формирований, а его тогдашний глава предпочитал давать указания по телефону из Москвы². К осени 2002 г. было создано полноценное Министерство внутренних дел и завершился процесс передачи функций от временных отделов внутренних дел – постоянным структурам местной милиции. Тем самым Москва возложила на Грозный ответственность за порядок в республике.

О постепенных признаках нормализации жизни в Чечне, к которой стремился федеральный Центр, свидетельствовало также *начало паспортизации местных жителей*. По времени она совпала с проведением по всей стране паспортной реформы, в ходе которой действовавшие еще паспорта граждан СССР заменялись на российские паспорта. В Чечне обмен паспортов имел существенные особенности. Известно, что в 1990-е гг. на территории «независимой

¹ Коммерсант, 09.10.2001.

² Известия, 20.01.2001.

Чечни – Ичкерии» не выдавались ни советские, ни российские паспорта¹. За годы пребывания у власти Д. Дудаева и А. Масхадова значительная часть населения вообще не имела паспортов или других документов, удостоверяющих личность.

Процедура получения жителями Чечни паспортов после 2000 г. сталкивалась со многими проблемами: в республике были полностью уничтожены архивы паспортной службы, практически заново пришлось создавать адресно-справочную картотеку. В целом в тот период царила общая неразбериха и отсутствие элементарного учета. Большинство чеченцев после войны вообще не имело на руках никаких документов, что исключало их право на свободу передвижения, возможность трудоустройства, получение пенсий и других видов социальной помощи.

Обмен и выдача паспортов в ЧР осуществлялись федеральными службами: сотрудниками паспортно-визовых отделов МВД РФ и органами ФСБ. По данным МВД РФ, на начало 2001 г. уже более 80 тысяч чеченцев получили общегражданские паспорта РФ нового образца. Еще 120 тысячам человек были выданы временные удостоверения личности, а 150 тысяч прошли перерегистрацию². К августу 2004 г. в Чечне было выдано более 750 тысяч паспортов. Начиная с 2001 г., для жителей Чечни открылась возможность получить заграничный российский паспорт, а с 2008 г. – начало действовать Управление федеральной миграционной службы по ЧР (УФМС России), которое приступило к выдаче биометрических паспортов нового поколения.

Важным этапом реинтеграции республики в политико-правовое поле России стало *принятие республиканской Конституции*³. В июне 2001 г. был создан Консультативный совет – специальный орган при главе ЧР, состоявший из авторитетных представителей общественных и религиозных деятелей. В его задачи входила разработка текста Конституции ЧР и проектов законов о выборах президента и парламента республики. В декабре 2002 г. на Съезде представителей народов Чечни была принята резолюция об организации всечеченского референдума по проекту Основного закона Чеченской Республики. Его проведение было крайне важно для федеральной власти, поскольку конституция зафиксировала бы переход от военного противостояния – к мирной жизни. Однако эта идея была встречена неоднозначно как в республике, так в Москве. Из-за возникших разногласий по вопросу целесообразности проведения референдума прекратила свою деятельность совместная рабочая группа Госдумы РФ и Пар-

¹ Некоторые чеченцы все же стали обладателями паспортов т.н. Чеченской Республики Ичкерии, хотя сами ее лидеры в беспрепятственных поездках за рубеж продолжали использовать заграничные паспорта СССР, поскольку ичкерийские документы не признавались визовыми службами других государств.

² Интерфакс, 22.01.2001.

³ В 1990-е гг. Чечня не подписала Федеративный договор (1992 г.) и отказалась от проведения на своей территории референдума по принятию Конституции РФ (1993 г.). Это давало ей, по мнению сепаратистского руководства, юридическое право создать собственное независимое государство.

ламентской Ассамблеи Совета Европы, которая занималась проблемами чеченского урегулирования¹.

Работа над проектами новой Конституции проходила очень интенсивно. Всего было предложено свыше 40 вариантов текста. Наибольшую известность получили два из них – проект А. Кадырова и проект Б. Гантамирова. В первом предлагалась президентская форма правления, а во втором – парламентская. В итоге после рассмотрения в Администрации Президента РФ был принят проект Конституции на основе варианта А. Кадырова. Именно этот проект был вынесен на всенародное голосование.

Накануне референдума по Конституции ЧР к гражданам Чечни обратился Президент РФ В. Путин. Тем самым было подчеркнуто, что в Кремле рассматривают предстоящий плебисцит как событие общенационального значения. Одновременно проводились мероприятия пропагандистской направленности: встреча В. Путина с религиозными деятелями республики, принятие решением Правительством РФ о выплатах компенсаций жителям ЧР за потерю жилья и имущества в ходе военных действий, а также объявление амнистии боевикам, что давало возможность сторонникам бывшей Ичкерии принять участие в голосовании.

Референдум состоялся 23 марта 2003 г. В нем приняли участие свыше 88% от общего числа избирателей, внесенных в списки, «за» проголосовали около 96% участвовавших в референдуме граждан Чечни. Таким образом, конституционный процесс в ЧР стал важнейшим фактором политической жизни республики и всей России. Для Кремля была снята серьезная проблема, связанная с угрозой нарушения территориальной целостности РФ, а Чечня становилась полноправным субъектом РФ со всеми вытекающими последствиями в политико-правовой области.

Референдум решил две основные задачи: первая – выведение из правового поля сепаратистов и лишение легитимности их лидера А. Масхадова, который был избран в 1997 г. президентом ЧР не по российским законам, и вторая – создание законодательской базы для построения в ЧР всех ветвей власти. С принятием Конституции ЧР Кремль практически добился юридического решения проблемы статуса Чечни в составе России.

Для А. Кадырова успех голосования по Конституции ЧР означал, с одной стороны, одобрение населением политического курса его администрации по разрешению конфликта правовыми средствами, а с другой – укрепление его личного авторитета в глазах федеральной власти. Сам глава Чечни считал, что состоявшийся «референдум – это паспорт чеченской нации» («референдум – мекхам паспорт ду»)².

Население республики связывало референдум прежде всего с надеждой на прекращение многолетней войны, поверив, что после принятия Конституции жизнь в республике изменится к лучшему. По данным социологических опро-

¹ Материалы республиканской научно-практической конференции «Конституция – Основной закон Чеченской Республики». Грозный. 2008. С. 23.

² Материалы научно-практической конференции... 2008. С. 49.

сов, 75% избирателей, участвовавших в голосовании, объяснили это желанием перехода к мирной жизни, хотя многие избиратели не читали ни проект Конституции, ни окончательный ее вариант¹.

Принятие Конституции ЧР не сняло окончательно с повестки дня вопрос о статусе республики в составе России, т.е. о допустимых рамках республиканской автономии. Накануне референдума активно обсуждался вопрос об «особом статусе» Чечни и о специфике выстраивания дальнейших отношений с федеральным Центром, об объеме делегируемых ей прав и полномочий. Многие высокопоставленные чиновники в Администрации Президента РФ (Д. Козак, В. Волошин, В. Сурков) не раз говорили о перспективах предоставления Чечне самой широкой автономии в составе Российской Федерации. Высказывались мнения о намерении Кремля предоставить республике больше полномочий по сравнению с другими субъектами РФ, о важности разработки для Чечни «особого статуса»². Социологические исследования, проведенные в мае – июне 2003 г. показали, что достаточно высокий процент населения ЧР по-прежнему выступал за политическую и экономическую самостоятельность республики, и этот фактор не могли не учитывать в Москве³. Еще в 2000 г. В. Путин заявлял, что «было бы грубой ошибкой подавить стремление части чеченского народа к автономии»⁴. Эти настроения в чеченском обществе сохранялись и в последующие годы.

Чечня в своем политическом развитии серьезно отставала от общероссийского темпа и как бы догоняла тот уровень и качество взаимоотношений между федеральным Центром и регионом, которые многими субъектами РФ уже давно были пройдены. Поэтому в мае 2003 г. было опубликовано распоряжение Президента РФ «Об образовании рабочей группы по проекту Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ЧР»⁵. В июне 2003 г. был опубликован первый вариант документа, подготовленный чеченской стороной. В этом проекте Договора фактически декларировался приоритет республиканского законодательства над федеральными законами, а многие положения, указывающие на особый статус республики в составе РФ, противоречили российской Конституции и вызвали нарекания у Верховного суда РФ. Соответственно проект не был утвержден, и работа над текстом какое-то время еще продолжалась. Однако впоследствии, по мере изменения внутривнутриполитической ситуации в Чечне и в

¹ Осмаев А.Д. Чеченская Республика в 1996–2006 гг. Хроника. Документы и исследования. Нальчик, 2008. С. 70.

² Коммерсант, 01.03.2003; Время новостей, 14.03.2003; 02.07.2003.

³ Проведенный социологический опрос показал следующие результаты: «за экономическую самостоятельность» – 35%, «за расширение полномочий республиканского руководства» – 25, 6%, «за политическую самостоятельность ЧР» – выступили 21,3%. – Б.А. Магомедов. Социальная ситуация в Чеченской Республике в постконфликтный период. Социологический анализ. РИЦ ИСПИ РАН, М., 2006. С. 66–67.

⁴ Независимая газета, 08.07.2000.

⁵ Распоряжение Президента РФ № 228-РП от 07.05.2003.

стране в целом, работу над Договором постепенно свернули¹. Ставший в 2007 г. президентом ЧР Рамзан Кадыров заявил, что подобный договор республике не нужен. Впоследствии он неоднократно подтверждал, что Чечня является неотъемлемой частью России и никаким силам не удастся изменить этого. Так, во время торжественного заседания, посвященного 6-й годовщине со дня проведения в республике референдума и принятия Конституции ЧР (март 2009 г.) Р. Кадыров заявил: «Наш народ определился в своем будущем раз и навсегда... Определение статуса республики и принятие Конституции стало фундаментом для становления в Чечне органов государственной власти и возрождения гражданского общества». По словам чеченского президента, «две кровопролитные войны, бандитизм, иностранные эмиссары, под видом шариата стремившиеся насадить свою власть, похищения людей, бессудные казни – мы прошли через все это. Десятки тысяч наших соотечественников погибли в годы хаоса, другие остались инвалидами или потеряли родных и близких. Но теперь, хвала Всевышнему, все это позади!»²

Одним из важных аспектов нормализации ситуации в Чечне стало *проведение в республике выборов федерального и республиканского уровня*. Характерно, что первым легитимным государственным органом нынешней политической системы ЧР, образованным согласно законодательству РФ, стала республиканская избирательная комиссия. Ее состав был утвержден ЦИК России еще в январе 2000 г. Именно с этого момента в регионе был запущен процесс постепенного возрождения политических институтов в соответствии с федеральным законодательством и началось формирование постконфликтного социума Чечни.

На начальном этапе выборы в Чечне «проходили под опекой федерального Центра, учитывая, что долгие годы республика жила в условиях правового вакуума и отсутствия всякого подобия закона»³. Проведение в Чечне избирательных кампаний должно было продемонстрировать стремление Москвы восстановить нормальную власть и доказать правильность политики Кремля на северокавказском направлении. Не вызывает также сомнения, что для многих чеченцев, уставших от войны, эти выборы представляли собой один из важных элементов на пути стабильности в республике.

¹ В неофициальных беседах сотрудники правового управления Администрации Президента РФ в 2006 г. выражали сомнение в возможности предоставления Чечне каких-либо особых привилегий, поскольку Центр проводил тогда последовательную политику на выравнивание правового статуса субъектов РФ и укрепление вертикали власти. В последующем Москва взяла курс на отказ от конституционно-договорной формы «разрыхленной» Федерации и на свертывание практики двусторонних договоров между федеральным Центром и субъектами РФ. Соответственно в руководстве страны пришли к выводу о нецелесообразности заключения особого договора с ЧР. Главным для Москвы было сохранение полного контроля над ситуацией в республике. С момента введения практики назначения глав регионов Кремлем (2004 г.) договоры о разграничении полномочий стали еще большим анахронизмом.

² Рамзан Кадыров: Никакие силы не смогут разделить Чечню от России // Факт. Грозный. 2009, № 12.

³ Вести Республики. 03.04. 2008.

Таблица 1

**Участие Чеченской Республики в выборных процессах.
2000–2012**

1	Выборы Президента РФ	26.03.2000
2	Досрочные выборы депутата от ЧР в Госдуму ФС РФ	20.08.2000
3	Первый референдум ЧР	23.03.2003
4	Выборы президента ЧР	05.10.2003
5	Выборы депутатов Госдумы ФС РФ	07.12.2003
6	Выборы Президента РФ	14.03.2004
7	Досрочные выборы президента ЧР	29.08.2004
8	Первые выборы депутатов двухпалатного Парламента ЧР	27.11.2004
9	Выборы депутатов Госдумы ФС РФ	02.12.2007
10	Второй референдум ЧР	02.12.2007
11	Выборы президента ЧР	02.03.2008
12	Досрочные выборы депутатов парламента ЧР второго созыва	12.10.2008
13	Первые муниципальные выборы в органы местного самоуправления ЧР	11.10.2009
14	Выборы депутатов Госдумы ФС РФ и местных органов власти	04.12.2011
15	Выборы Президента РФ	04.03.2012

Источник: Составлено по материалам местной прессы и данным спецвыпуска «Выбор между войной и миром. (К 10-летию избирательной комиссии ЧР)». Грозный, 2010 г.

По поводу организации выборов в Чечне и их результатов у некоторых активистов правозащитного движения и ряда экспертов накопилось немало претензий. В прессе неоднократно сообщалось о постоянно завышаемой явке избирателей, снятии с помощью федеральных структур конкурентов на президентских выборах (2003 и 2004 гг.), об участии в голосовании большого числа российских военнослужащих, а в целом – об управляемости самих выборных процессов¹. Согласно данным соцопроса, проведенного экспертами Института социального маркетинга (Москва) по заказу Минрегиона летом 2011 г., только 9% жителей Чечни всегда участвуют в выборах, 29% участвуют часто, а еще 33% респондентов участвуют редко, а 29% никогда не ходили на избирательные участки². В свою очередь, местные чиновники в качестве контрдовода высокой избирательной явки часто ссылались на существующие в республике народные традиции и обычаи.

Нельзя, разумеется, исключать, что официальные подсчеты по итогам выборных кампаний в республике завышались. К сожалению, подобные электоральные процедуры не являются чем-то особенным и неожиданным на Северном Кавказе, где местные избирательные технологии доведены до совершенства и стали обычной политической практикой. Одна из наиболее часто озвучиваемых причин высоких результатов, сравнимых с советскими временами – стремление на местах доказать личную преданность и лояльность федеральной власти.

¹ Expert On line, 21.12.2011.

² <http://chechnya.kavkaz-uzel.ru/blogs/1233/posts/10892>.

За последнее десятилетие федеральным и республиканским органам власти приходилось в оперативном порядке, с одной стороны, решать вопросы разграничения предметов ведения, а с другой – заниматься задачами *приведения республиканских нормативно-правовых актов в соответствие с общероссийскими стандартами*. Это коснулось в первую очередь внесения изменений и дополнений в Основной закон ЧР, принятый на референдуме в 2003 г.¹ Согласно новой редакции Конституции ЧР, поправки к которой были приняты на втором референдуме в декабре 2007 г., ряд статей подлежал изъятию и изменению. Так, одна из поправок, вызывавшая наибольшие споры, но на деле не имевшая никакого практического содержания, касалась формулировки о суверенитете ЧР². Ревизии подверглось также положение об особом гражданстве республики. В новой редакции Конституции русскому языку придавался статус второго государственного языка наравне с чеченским языком³. Как и в других субъектах Федерации, прежний двухпалатный парламент Чечни заменялся на однопалатный при одновременном сокращении числа депутатов. Новая редакция Конституции зафиксировала также норму о наделении президента республики его полномочиями парламентом вместо всенародного избрания. Одновременно предусматривалось, что все дальнейшие изменения в Основной закон ЧР могут быть внесены республиканским законодательным органом без проведения референдума.

Кадровая политика центральных властей в Чечне

Главным рычагом влияния Центра на ситуацию в республике по мере нормализации внутривластной обстановки стала кадровая политика Кремля и масштабная финансовая и экономическая помощь Чечне. В 1999–2000 гг. перед Москвой стоял непростой вопрос, кому поручить руководство самым проблемным субъектом РФ, находившемся около 10 лет вне России. Сложность выбора претендента заключалась в том, что эта личность должна была отвечать нескольким критериям: объединить расколотое на враждующие группировки чеченское общество, пользоваться доверием Центра и наладить координацию отношений с федеральной властью в решении множества политических и хозяйственных задач и т.д.

Анализ различных точек зрения по данному вопросу позволил выявить три основных подхода. Первый условно можно обозначить как «*этнический*» принцип выбора. Его особенно поддерживали представители чеченской диаспоры в России. Суть его состояла в том, что в условиях дефицита общенациональных лидеров руководителем республики должен стать кто угодно, только не представитель титульного этноса. Второй подход условно назовем «*профессиональ-*

¹ Грозненский рабочий, 28.06. и 12.07.2007.

² Считается, что конкретных неблагоприятных последствий для российской государственности в целом ссылка на суверенитет Чечни не имела, став своего рода «спящей правовой конструкцией».

³ Иналкиева К.С. Государственно-правовые признаки Чеченской Республики // Вестник Академии наук ЧР. 2009. № 2. С. 177.

ный принцип выбора». Его сторонники, в основном из чеченской политической элиты, считали, что республику должен возглавить высококлассный специалист, хорошо знающий местную специфику, достаточно популярный среди жителей ЧР, но также нечеченец, связанный местными традициями, тейповыми и групповыми обязательствами. Третий подход – прямо противоположен двум первым: как можно скорее *установить в Чечне самодостаточную администрацию, состоящую преимущественно из самих чеченцев*. Эту точку зрения неоднократно высказывал бывший мэр г. Грозного Б. Гантамиров, одним из первых заговоривший о «чеченизации» конфликта.

По имеющимся данным, претендентов на пост главы республики у Кремля было немало, и наверху рассматривали несколько вариантов кадровых назначений. В конце-концов политическое руководство РФ остановило свой выбор на кандидатуре Ахмата Кадырова, который в июне 2000 г. стал главой Временной администрации ЧР. В Москве отдавали себе отчет, что на тот момент этот выбор был наилучшим вариантом из всех возможных. С другой стороны, представители администрации Президента в личных беседах неоднократно подчеркивали, что муфтий А. Кадыров – не самый удобный переговорщик и что не все высказанные им предложения по урегулированию ситуации совпадали с представлениями центральной власти.

Тем не менее назначение А. Кадырова объяснялось целым рядом аргументов в его пользу:

1. Ахмат-Хаджи Кадыров был одним из признанных и уважаемых религиозных деятелей Чечни. В своей общественной деятельности он прошел сложный путь эволюции – от политического сепаратизма до понимания важности реинтеграции республики в общероссийское пространство.

2. А. Кадыров всегда выступал против насаждения в Чечне ваххабизма, а после вторжения басаевских отрядов в Дагестан отказался поддержать эту авантюру и наладил прямые контакты с российским руководством.

3. А. Кадыров стал первым в новейшей истории России чеченским лидером, у которого сложились тесные и доверительные отношения с Президентом РФ В. Путиным и с сотрудниками его Администрации. В Кремле поверили, что именно он способен навести порядок в Чечне, взяв на себя ответственность за будущее республики.

4. Это назначение имело и внешний демонстрационный эффект. Руководство России поддержало кандидатуру вчерашнего соратника А. Масхадова, способного начать процесс примирения с теми сепаратистами, которые были бы готовы сотрудничать с центральной властью.

Многие влиятельные политики федерального уровня и высокопоставленные российские военные поддержали этот кадровый выбор Кремля. В самой республике назначение А. Кадырова в начале восприняли неоднозначно. Против нового руководителя ЧР одновременно выступили главы 12 районов из общего числа 18 городских и районных администраций; их поддержали сотрудники аппарата бывшего полпреда правительства РФ в Чечне Н. Кошмана. Они обрати-

лись к В. Путину с просьбой пересмотреть это кадровое решение и сместить А. Кадырова с его поста, но это обращение осталось без ответа¹.

За сравнительно короткий срок А. Кадырову и его команде удалось сделать многое по возвращению Чечни в правовое поле России и начальному восстановлению экономики и социальной сферы в республике. Находясь в руководстве ЧР, он доказал свое право быть лидером, обеспечив управляемость регионом в сложнейших условиях, выстроив собственную вертикаль власти, которую он представлял в Москве как продолжение путинской вертикали. Одновременно А. Кадыров продемонстрировал искусное умение маневрировать в сложных хитросплетениях российской политики, избежав участи стать бессловесным исполнителем воли Кремля. В январе 2001 г. А. Кадыров говорил буквально следующее: «Вопрос о свободе и независимости Чеченской Республики снят с повестки дня. Сегодня мы строим свободную и независимую Чечню в составе Российской Федерации»². Интересно и другое его высказывание: «Перспектива исторического развития для чеченского народа лежит только через сотрудничество и взаимодействие с Россией»³.

Следует признать безусловные заслуги А. Кадырова в качестве руководителя Чечни. В сотрудничестве с федеральным Центром он решил сложнейшую задачу по возвращению на родину свыше 200 тысяч беженцев из лагерей временного размещения в Ингушетии. Он также не побоялся убедить Москву проводить только адресные проверки среди жителей ЧР, а не беспричинные «зачистки», а по сути карательные операции силовиков против местного населения. Глава Чечни проявил себя также дальновидным хозяйственником, лично контролируя ход восстановительных работ и одновременно критикуя федеральных чиновников, которые, по его мнению, тормозили финансирование республики. Он резко выступал и против военных, занимавшихся незаконным бизнесом на нефти.

Таким образом, ставка, сделанная Москвой на А.Кадырова, сумевшего вывести Чечню из состояния войны – это, безусловно, большая политическая победа Центра, значение которой невозможно переоценить. Сегодня в ЧР Ахмата-Хаджи справедливо считают национальным героем, который спас чеченскую нацию от гибели⁴, сравнивая его с такими выдающимися предшественниками, как шейх Мансур, Бей-Булат Таймиев и Кунта-Хаджи. Трагическая смерть А. Кадырова в мае 2004 г. серьезно отразилась на политических процессах не только в Чечне, но и на всем Северном Кавказе.

¹ Большинство из них хорошо «сработались» с Н. Кошманом еще в период между двумя военными кампаниями, когда он был главой правительства республики, и, по неофициальным данным, этот антикадыровский демарш не обошелся без участия экс-полпреда. Впоследствии это не помешало названным чеченским чиновникам продолжить работу с А. Кадыровым.

² Кадыров А.А. Слово правдивое / Интервью. Статьи. Речи. Грозный, 2006. С.106.

³ Кадыров А.А. Избранное... С. 28.

⁴ «От беззакония и хаоса – к порядку и закону» (Об исторической роли Ахмат-Хаджи Кадырова в новейшей истории Чеченской Республики) // Материалы региональной научно-практической конференции. Грозный, 2011.

Перед федеральным Центром вновь встала задача предотвратить хаотизацию власти в Чечне, не допустить дестабилизации ситуации, которая начала постепенно нормализовываться. Предстояло найти такую кандидатуру, которая удовлетворяла бы Кремль, население Чечни и тех, кто был в те годы у руля республиканской власти. В Кремле рассматривались самые разные предложения: о введении прямого президентского правления в Чечне; учреждения поста генерал-губернатора с назначением на эту должность этнического русского; наконец, была озвучена идея о введении на территории республики режима ЧП – чрезвычайного положения.

В Москве также не было единого мнения относительно того, в каком направлении должна строиться дальнейшая политика в Чечне. Одни эксперты полагали, что кадыровская команда, объединившая в своем составе «здоровые силы чеченского общества», обладает реальной властью в республике, где существовал запрос на воспроизведение «азербайджанского сценария» передачи властных полномочий от отца к сыну. Другие считали, что прежний подход к проблемам Чечни себя исчерпал и поэтому необходимо выработать новый прагматический курс, составной частью которого могли бы стать переговоры с бывшим президентом А. Масхадовым¹.

В итоге в Москве пришли к выводу, что надо делать ставку на проверенную опору – кадыровскую команду, тем более что уже выстроенная в Чечне система власти практически не оставляла шансов «вписаться» в нее никому из кандидатов «со стороны»². Трудности с поиском претендента на пост главы ЧР состояла еще и в том, что у «кадыровцев» на тот момент не было фигуры, сопоставимой по масштабу с личностью покойного президента. Ряд его сподвижников пытались добиться от В. Путина изменений в Конституции ЧР в части минимального возраста для кандидата на пост главы Чечни, рассчитывая сделать прямым наследником его сына Рамзана. В российском руководстве, очевидно, посчитали, что вряд ли уместно ревизовать Основной закон ЧР спустя всего один год после его принятия. Это могло бы поставить под сомнение приверженность Кремля основным принципам чеченского урегулирования.

В результате администрация Президента РФ остановила свой выбор на главе МВД Чечни А. Алханове, кандидатура которого была поддержана «кадыровской семьей». В августе 2004 г. он одержал победу на президентских выборах, хотя по большому счету не мог похвастаться ни своей известностью в Чечне, ни широкой популярностью³. Выборы А. Алханова проходили практически на безальтернативной основе, когда более или менее сильные кандидаты были попросту сняты с дистанции. Некоторое недоумение также вызвало заявление кандидата в президенты, сделанное им в ходе предвыборной кампании, о своем

¹ http://www.apn.ru/?chapter_name=print_advert&data_id=view_single; <http://www.strana.ru/print/228714.html>.

² Родная газета. 08.10.2004.

³ Социологические исследования в мае–июне 2004 г. в Чечне показали, что рейтинг А. Алханова не превышал 3%. – Из досье автора.

«промежуточном статусе»¹. Все это дает основания полагать, что с ним, очевидно, была достигнута договоренность о временном характере его президентства и о его реальной роли на этом посту.

Чеченские политологи в личных беседах неоднократно отмечали, что стабильность власти А. Алханова в Чечне обеспечивалась не его собственным ресурсом, а поддержкой федеральных структур. Главная особенность этого президентства заключалась в том, что у А. Алханова, не имевшего политического опыта, не было практически никаких властных рычагов. Все ключевые решения в тот период проходили через первого вице-премьера Рамзана Кадырова. Многие эксперты обратили также внимание, что встречи Президента РФ В. Путина с Р. Кадыровым проходили чаще, чем с А. Алхановым. В самой Чечне президент республики регулярно демонстрировал младшему по возрасту и должности коллеге свою лояльность и преданность. После того как Р. Кадырову исполнилось 30 лет и он получил конституционное право возглавить республику, А. Алханов покинул свой пост «по собственному желанию», нарушив собственное обещание не слагать свои полномочия ранее положенного срока. Последующее назначение Р. Кадырова на пост главы республики объяснялось рядом факторов. Главную роль среди них играла позиция В. Путина, сделавшего в свое время ставку на его отца – А. Кадырова и его команду². В свою очередь, Р. Кадыров постоянно позиционирует себя как фигура из ближайшего окружения российского президента и как представитель его кадрового пула. В то же время известно, что в силовых структурах и в бизнес-сообществе России отношение к Р. Кадырову не всегда было однозначным.

С периодом президентства Р. Кадырова связывают новый этап в развитии Чечни – быстрое и эффективное налаживание мирной жизни. Несомненные успехи были достигнуты республикой в период 2007–2011 гг., особенно в ремонтно-восстановительных работах. Самый видимый их результат – возрождение дотла разрушенной столицы ЧР – города Грозный. Много делается при участии Р. Кадырова и в плане духовно-нравственного возрождения чеченского народа (борьба с пьянством, наркоманией, запрет на азартные игры, привлечение молодежи к занятиям спортом, сохранение чеченских национальных традиций).

С другой стороны, некоторые наши собеседники в Чечне называли нынешний властный режим «бенократией» – от названия тейпа Беной, которому принадлежит семья Кадыровых. На условиях анонимности они в частных беседах высказывали серьезные претензии к существующей власти, автоматически перенося свое недовольство на Москву, которая, по их мнению, слишком потворствует Р. Кадырову. Впрочем, подобное недовольство в отсутствие институтов гражданского общества и дееспособной оппозиции в ЧР носит все же скрытые

¹ Голос Чеченской Республики, № 15, июль 2004.

² В интервью чеченским журналистам В. Путин отмечал: «Меня Ахмат-Хаджи никогда не просил сделать своего сына руководителем республики. Однажды только сказал: Присмотритесь к нему. Парень хороший». Московский комсомолец, 25.08.2011.

формы и не ведет к росту политической активности населения. Тем не менее при всех перечисленных недостатках и опасениях даже явные скептики признают, что достигнутые Чечней за последние годы ощутимые результаты в мирном строительстве и перелом в социальном самочувствии и общественных настроениях жителей региона вряд ли были бы возможны при любом другом руководителе. Именно этими успехами можно объяснить широкую популярность Р. Кадырова как в самой Чечне, так и в других северокавказских республиках.

Центры принятия решений по чеченской проблематике и участие федеральных властей в социально-экономической реконструкции республики

Многие годы чеченское направление во внутренней политике Москвы оставалось одним из наиболее приоритетных. Модель управления регионом периодически изменялась, что было связано как с эволюцией общей ситуации и поэтапной передачей полномочий местным органам власти, так и с перераспределением функциональных обязанностей среди федеральных структур, «отвечавших за Чечню».

Все более или менее значимые политические решения, касавшиеся как военного аспекта чеченской проблемы, так и послевоенного обустройства республики, были связаны с В. Путиным. Именно «замирение» проблемного региона и предотвращение угрозы распада России способствовали упрочению авторитета и политической легитимности Президента РФ как гаранта российской Конституции и Верховного главнокомандующего вооруженными силами. Вместе с тем объективные трудности, связанные с процессами постконфликтной реконструкции, не всегда продуманные и выверенные шаги по оптимизации управленческой модели для Чечни, а также то обстоятельство, что кризисы чеченского типа не могут быть разрешены в короткий период времени, активно использовались оппонентами В. Путина, требовавшими «прекратить бессмысленную войну» и «отпустить Чечню».

Разработка «чеченского направления» в Центре нередко приводила к соперничеству между различными группами влияния, в сфере интересов которых находилась Чеченская Республика. Формально главной площадкой для разработки стратегии государственной политики РФ в отношении Чечни был Совет безопасности РФ. Однако известно, что основные принципиальные решения по чеченскому вопросу готовились в ряде подразделений Администрации Президента РФ. Непосредственный оперативный контроль за положением дел в республике был возложен на Полпредство Президента РФ в ЮФО, а в дальнейшем в СКФО. Вопросами «силового управления» регионом занимались Минобороны РФ, ФСБ и МВД, причем с изменением военной ситуации и завершением активной фазы контртеррористической операции функция контроля над «федеральной военной составляющей» неоднократно переходила от одного ведомства к другому.

С апреля 2000 г. по декабрь 2003 г. в Госдуме работала Комиссия по содействию нормализации общественно-политической и социально-экономической обстановки и соблюдению прав человека в Чеченской Республике. Она разработала пакет рекомендаций по комплексному урегулированию положения в Чечне. В состав Комиссии входило несколько групп, занимавшихся конкретными вопросами формирования новых органов власти ЧР, контролем за расходованием средств, выделяемых из федерального бюджета на восстановление экономики, и т.д.¹

С ноября 2000 г. по март 2004 г. в составе Правительства РФ действовало специальное министерство по делам Чечни. В его функции входила координация послевоенного восстановления республики (министры В. Елагин и С. Ильясов). Главным распорядителем восстановительных работ в Чечне со стороны Центра выступала правительственная Комиссия по вопросам восстановления экономики и социальной сферы (создана в августе 2000 г.)². В ее состав входили основные российские министерства и ведомства (в 2003 г. их было 29), среди которых ключевая роль принадлежала Министерству финансов и Госстрою РФ.

Вскоре, однако, обнаружилась низкая эффективность выстроенной системы управления процессом восстановления ЧР: Комиссия выполняла всего лишь наблюдательные функции, у нее не было распорядительных прав, а заявленные координирующие обязанности свелись к проведению выездных заседаний рабочих групп³. Непосредственно ходом восстановительных работ в Чечне занималась созданная в середине 2001 г. специальная структура – «Дирекция по строительно-восстановительным работам в ЧР». Несмотря на постоянные просьбы чеченской стороны, полный ее переезд из Москвы в Грозный на протяжении ряда лет под разными предлогами откладывался. Лишь в 2004 г. было принято решение о передаче Дирекции из федерального подчинения в ведение правительства Чеченской Республики⁴. Схема организации восстановительных работ в Чечне также неоднократно корректировалась. Постоянно менялись министерства и конкретные лица, «ответственные за Чечню». В июле 2004 г. Межведомственную комиссию по координированию действий федеральных ве-

¹ По неофициальным данным, в 2002 г. в Комиссии был разработан проект резолюции ГД о признании неудовлетворительной работы правительства РФ по чеченскому вопросу. Эта резолюция в результате не была принята, хотя и прошла апробацию Правового управления в Госдуме. Тем не менее демарш парламентариев все же способствовал в дальнейшем существенной активизации «чеченского направления» в правительственных ведомствах.

² Официальная и деловая Россия. Справочник республик, краев, областей и округов РФ. 2000. М., 2001. С. 187–188.

³ Стенограмма 83-го заседания Госдумы РФ. М., 21.03.2001. С. 70.

⁴ Известно, что деятельность Дирекции не всегда приносила ожидаемые от нее результаты. Советник Президента РФ А. Аслаханов так описывает некоторые аспекты ее деятельности: «Дирекция в Москве проводила тендеры. Многие победители этих «конкурсов», кроме печати, ничего не имели. Они и не собирались ничего в Чечне строить. Чтобы стать победителем тендера, надо было поделить 25% от суммы контракта, который затем продавался. В результате последующих манипуляций, по назначению доходило всего около 10% изначально выделенных средств, а остальное разворовывалось». – <http://www.chechnya.ru/view-all.php?part=iview&offset=20>.

домств и Правительства Чеченской республики возглавил глава Министерства экономического развития и торговли (МЭРТ) Г. Греф. Но уже в ноябре 2004 г. эти функции перешли к Минрегиону, а в декабре 2005 г. главным куратором по восстановлению ЧР был назначен министр обороны в ранге вице-преьера С. Иванов.

Финансовая помощь Центра республике за минувшее десятилетие поступала по нескольким каналам: 1) федеральные целевые программы (ФЦП); 2) бюджеты отраслевых ведомств; 3) поставки в ЧР продукции естественных монополий и госкомпаний (газ, электроэнергия); 4) прямые выплаты из федерального бюджета. Чечня также пользовалась и пользуется различными налоговыми льготами¹. Что касается финансовых дотаций из бюджета РФ, то их объемы в Чечне – одни из самых крупных среди республик Северного Кавказа. В 2011 г. федеральный бюджет выделил для ЧР дотации по статье «на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов» 13,2 млрд. руб. и еще 20 млрд. рублей – по статье «на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов»². Всего бюджет Чечни в 2011 г. был сформирован в объеме 56,8 млрд. рублей, в том числе безвозмездные средства из федерального бюджета РФ составили – 52 млрд. В 2008 г. расходы бюджета Чечни составляли 30,8 млрд. рублей, а в 2010 г. – почти в два раза больше³. Доля межбюджетных трансфертов на душу населения здесь существенно выше среднероссийского уровня. В 2010 г. федеральный Центр выделил каждому жителю Чечни, только по официальным данным, по 41 тыс. руб. (Ингушетии – по 20 тыс., Дагестану – по 17 тыс., Кабардино-Балкарии – по 13 тыс.).

В декабре 2001 г. правительство РФ утвердило Федеральную целевую программу (ФЦП) «Восстановление экономики и социальной сферы ЧР. 2000 год и последующие годы»⁴. С 2008 г. в республике реализуется очередная ФЦП – Программа «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы». Проводилась также работа по согласованию основных параметров под программу «Социально-экономическое развитие ЧР на период до 2025 года» с последующим включением ее в госпрограмму развития всего Северокавказского федерального округа (СКФО).

В целом следует отметить, что в течение ряда лет Москве так и не удалось сформировать четкую структуру управления процессом восстановления республики. Несмотря на некоторые положительные сдвиги, в целом состояние работ по послевоенной реконструкции Чечни оставалось во многом неадекватным существующим проблемам. Подобная ситуация усугублялась неурегулированностью военно-политических вопросов, а также отсутствием надежного механиз-

¹ Из интервью автора с министром финансов ЧР Э. Исаевым. Грозный, июль 2011.

² Дань Кавказу. Федеральный бюджет РФ на 2011 год//http://dpni.org/articles/lenta_novo/18681/ – Сайт движения против нелегальной миграции.

³ Там же.

⁴ Косиков И. Чеченская Республика. – Россия: все 89 регионов. Путеводитель по торговле и инвестициям. М., 2003. С. 427.

ма регулярного финансирования. Это позволило нам еще в 2000 г. предположить, что процесс восстановления ЧР будет непростым, долгим и весьма проблемным¹. Этот прогноз подтвердился в последующие годы, когда сроки выполнения Программы по восстановлению республики регулярно срывались. Так, в 2004 г. полпред в ЮФО В. Яковлев констатировал, что «чеченская ФЦП 2003 г. была провалена»², а председатель правительства М. Фрадков заявил, что эффективность Программы восстановления Чечни из года в год снижается³. В 2005 г. Комиссия Госдумы РФ по проблемам Северного Кавказа после посещения Чечни отметила в резолюции, что из 40 поручений Президента В. Путина только 5 были выполнены, а «...исполнительская дисциплина на уровне Правительства РФ по отношению к Чечне оставляет желать лучшего»⁴.

За прошедшие годы одним из наиболее сложных вопросов в отношениях между Москвой и Грозным оставалась эффективность контроля за целевым использованием бюджетных средств и материальных ценностей. Особенно остро эта проблема стояла в начале 2000-х гг. Прокурорские и аудиторские проверки в тот период и позднее не раз подтверждали, что в Чечне при финансировании восстановительных работ сохранялись благоприятные условия для различного рода хищений и злоупотреблений. По мнению А. Кадырова, высказанному на одном из заседаний Совбеза РФ в 2003 г., «кем-то создана схема, при которой 50% выделенных средств ворует Москва, 30% ворует мы и только 20% доходит до народа»⁵. В последующем, несмотря на все указанные выше сложности, именно при Р. Кадырове Чечня добилась значительных успехов в восстановлении социальной сферы. Волевыми методами ему удалось активизировать работу по сбору «привлеченных средств» и «убедить» представителей местного бизнеса вкладывать в реконструкцию республики немалые суммы. Эти достижения Чечни позволили полпреду в СКФО А. Хлопонину заявить, что «республика практически восстановлена»⁶. Однако речь пока еще не идет о каких-либо значительных сдвигах в реальном секторе: по имеющимся оценкам, промышленность ЧР по сравнению с довоенным периодом восстановлена всего на 6–7%⁷.

Решение поставленной властями ЧР амбициозной задачи стать самостоятельным субъектом РФ, привлекательным для жизни и бизнеса, во многом будет зависеть от результатов экономического строительства Чечни, в т.ч. от привлечения отечественных и зарубежных инвесторов.

¹ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Чеченская республика: итоги и проблемы постсоветской социально-экономической эволюции. Статья 2: Экономические аспекты взаимоотношений с федеральным Центром // Российский экономический журнал. 2000. № 10. С. 36.

² Независимая газета, 12.04.2004.

³ <http://kavkaz.strana.ru/print/220311.html>.

⁴ <http://www/u-f/ru/article.php?n=53&id=288>.

⁵ Кадыров А. Слово правдивое / Интервью, статьи, речи. Грозный, 2006. С. 64.

⁶ Ведомости, 01.06.2011.

⁷ Грозненский рабочий, 09.06.2011.

Актуальные аспекты взаимодействия между федеральными и республиканскими властями

Взаимоотношения Москвы и Грозного за период 2000–2012 гг. отличались безусловной положительной динамикой и подчеркнута внимательным отношением руководства страны к чеченским проблемам. Это вовсе не исключало наличие спорных вопросов и расхождений, некоторые из них устранялись в оперативном порядке, другие – требовали вмешательства первых лиц государства, третьи по-прежнему ждут своего решения. Но в большинстве случаев обе стороны всегда стремились к взаимопониманию и нахождению разумного компромисса.

Знаковым событием в отношениях Москвы с Грозным стала отмена в апреле 2009 г. *режима контртеррористической операции (КТО)*, действовавшего на территории Чечни с 1999 г.¹ Этим шагом руководство страны откликнулось на многочисленные обращения со стороны республиканской власти. По имеющимся данным, наверху существовали различные мнения по поводу отмены КТО. Так, многие высокопоставленные военные открыто выражали сомнения в правильности выбранного решения, которое, по их мнению, могло привести к тому, что «Чечня вновь полыхнет»². По мнению чеченских экспертов, негативные настроения в военной среде могли объясняться в первую очередь вполне прозаическими причинами: стремлением силовиков удержать свои позиции как в большой политике, так и в бюджете. Фактически речь шла об урезании денежного довольствия военных как минимум вдвое³.

В республике полагали, что новая ситуация принесет благоприятные факторы в дальнейшее развитие региона, что и подтвердилось последующими событиями. Одним из результатов отмены КТО стало придание международного статуса аэропорту в г. Грозном, когда были сняты ограничения на рейсы из Чечни в зарубежные страны. Республиканское руководство активно лоббировало также идею воссоздания собственного территориального органа таможенного контроля, при каждом удобном случае напоминая об этом федеральным властям⁴. В результате в январе 2010 г. В. Путин снял ограничения на импорт товаров в Чечню, а также запрет на таможенное оформление грузов на ее территории.

Несомненной заслугой Центра можно считать посредническую миссию в решении одной из наиболее болезненных для Чечни и соседней с ней Ингушетии проблем – *определения административной границы между двумя республиками*, некогда входившими в состав единой ЧИАССР. Известно, что в течение многих лет не удавалось найти алгоритм решения территориального спора, а

¹ Режим КТО повторно вводился локально с 23.07.2010 г. по 28.04.2011 г.

² Аргументы недели, 20.08.2009.

³ Грозненский рабочий, 02.04.2009.

⁴ Чеченская таможня была ликвидирована приказом по ГТК РФ в июне 1997 года. После 2000 г. в Беслане (Северная Осетия) функционировал чеченский таможенный пост, не имевший юридического статуса и обладавший ограниченной правоспособностью.

любой неверный шаг мог взорвать ситуацию. Москва последовательно придерживалась позиции, согласно которой пересмотр существующих де-факто границ между соседними субъектами РФ невозможен¹. В результате настойчивости Кремля и многолетнего переговорного процесса позиции двух сторон удалось сблизить. Республики договорились о фактическом признании существующих ныне границ, что исключает любую возможность их нового передела. Это нашло отражение в специальном законе, принятом парламентом ЧР (февраль 2009 г.), согласно которому за Чечней сохранялись два населенных пункта – станции Серноводская и Асиновская, а остальная часть территории, входившая прежде в состав единого районного образования (Сунженский район), окончательно закреплялась за Ингушетией. В итоге это позволило распространить действие Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» на Чечню и Ингушетию, где местное самоуправление до этого вообще отсутствовало. Состоявшиеся в 2010 г. в Чечне выборы в органы местного самоуправления стали новым этапом политической нормализации региона и восстановления конституционных институтов, к чему постоянно стремился федеральный Центр.

Ряд инициатив, которые выдвигала Чечня с целью «форсировать широко-масштабное восстановление республики» и предоставить ей *больше экономической самостоятельности*, практически не имели серьезных перспектив одобрения на федеральном уровне. Это касалось как создания особого экономического климата в ЧР², так и *идеи свободной экономической зоны (СЭЗ)*³. Подобные предложения обычно вызывали сдержанные комментарии столичных экспертов на фоне красноречивого молчания официальных структур.

¹ После того как осенью 1991 г. распалась единая Чечено-Ингушетия административная граница между республиками, проходившая по территориям Сунженского и Малгобекского районов, не была юридически оформлена. Эти два района стали общими «чечено-ингушскими» еще в 1934 г., когда произошло слияние двух автономных областей. В 1990-е гг. территориальный спор по разным причинам не решался, тем более что ичкерийские власти рассматривали границу с Ингушетией как государственную. В дальнейшем у руководства обеих республик существовали опасения, что установление границы может негативно отразиться на интересах одной из сторон. Процесс территориального размежевания тормозился еще и потому, что в период военных действий инфраструктура населенных пунктов в спорных районах была существенно разрушена. Для решения этих вопросов главы обеих республик – Чечни и Ингушетии – неоднократно обращались к Президенту РФ с просьбой о возобновлении деятельности Государственной комиссии по определению административной границы между ЧР и РИ (последнее из них – сентябрь 2012 г.).

² В сентябре 2006 г. чеченский парламент внес на рассмотрение Госдумы законопроект «Об особых условиях предпринимательской деятельности на территории республики». Он предусматривал введение 14-летних налоговых каникул, полное освобождение от уплаты таможенных пошлин и т.д.

³ Предложенное республикой в качестве рецепта экономического возрождения создание СЭЗ в Чечне, иначе говоря, превращение всей республики в оффшорную зону со сроком существования до 2013 г., противоречило принципу таких зон. По новому законодательству РФ их границы не должны совпадать с границами регионов (субъектов РФ) и призваны развивать высокотехнологичные отрасли экономики. Этот проект федеральный Центр считал экономически невыгодным и политически нецелесообразным, он только усложнил бы контроль над экономической ситуацией.

В последние годы власти Чечни также регулярно обращались в федеральный Центр с предложением *направлять выручку от экспорта нефти, добываемой в республике, в местный республиканский бюджет*. Это, по их мнению, могло бы покрыть все финансовые нужды ЧР. Со своей стороны, чиновники в Москве не торопились передавать республике этот актив. Мотивация здесь была следующая: все доходы от продажи нефти не могут кардинально решить финансовые проблемы республики.

Правительство ЧР неоднократно просило своих федеральных коллег о *передаче Чечне контрольного пакета «Грознефтегаза»*¹. Специальный пункт о возврате Чечне контроля над ее природными ресурсами содержался в проекте двустороннего договора, подготовленного в 2004 г. Однако это предложение было признано в Центре нецелесообразным, поскольку, как посчитали в Кремле, это могло привести к созданию эксклюзивного режима для республики, хотя в России известны примеры, когда субъекты Федерации контролируют нефтяные компании на своей территории («Татнефть», «Башнефть»).

Руководство республики также не раз поднимало перед Москвой вопрос о *создании собственной нефтедобывающей и нефтеперерабатывающей компании*. Все три чеченских президента (А. Кадыров, А. Алханов, Р. Кадыров) обсуждали в Москве эти вопросы, не получая в ответ каких-либо серьезных возражений. Тем не менее проблема не решалась, вызывая лишь недоброжелательную реакцию со стороны влиятельного нефтяного лобби. В 2008 г. после появления информации о строительстве «Роснефтью» в Кабардино-Балкарии НПЗ, который предполагалось загружать нефтью, добываемой на территории Чечни, лидеры ЧР выступили с заявлением, что «чеченская нефть» должна перерабатываться только на ее территории. Все же другие варианты назывались бесперспективными и неприемлемыми².

В 2010 г., благодаря настойчивости Р. Кадырова, заручившегося поддержкой В. Путина и Д. Медведева, удалось сдвинуть эту проблему с мертвой точки и решить вопрос о месте расположения будущего НПЗ. Проект строительства завода был включен в перечень приоритетных инвестиционных проектов ЧР с учетом того, что в республике по-прежнему сохраняются столетние традиции нефтепереработки, имеются кадры квалифицированных рабочих и специалистов и научный потенциал. Предполагалось, что строить НПЗ мощностью в 1 млн. т переработки сырой нефти в год начнут в конце апреля 2011 г., а в 2013 г. он должен был быть запущен в промышленную эксплуатацию³. Однако до сих пор «Роснефть» так и не приступила к выполнению своей договоренности с регионом.

¹ ОАО «Грознефтегаз» было создано по постановлению правительства РФ в ноябре 2000 г. Роснефти в нем принадлежит контрольный пакет =51% акций, а 49% – администрации ЧР. Вся добываемая нефть идет на экспорт. Создав «Грознефтегаз», российские власти решили два вопроса – дали республике бюджетную базу и сохранили контроль над чеченской нефтедобычей. Коммерсант, 06.12.2001.

² Грозненский рабочий, 20.03.2008.

³ Эксперт-Юг..2010. № 6–7.

Еще один спорный вопрос в отношениях Москвы и Грозного, впервые возникший в 2006 г. – это *определение размеров материального ущерба, нанесенного республике в ходе двух военных кампаний*. Предполагалось даже создать специальную комиссию. По мнению официальных представителей ЧР, их инициатива была связана с перспективным планированием потребностей Чечни в финансировании, а также с необходимостью иметь более точное представление о том, чем обладала и что потеряла в войнах Чечня¹. Судя по резкой ответной реакции, Центр увидел в этой инициативе прежде всего политическую подоплеку. Москву не могли успокоить доводы чеченской стороны о том, что речь не идет о поисках конкретных фигурантов, а лишь об определении суммы ущерба, нанесенного республике. Наверху, очевидно, не захотели создавать прецедент подобных отношений Центра с субъектом РФ, когда последний вправе предъявлять свои претензии, тем более что в данном случае неизбежно мог всплыть вопрос об ответственности за разрушения Чечни со стороны некоторых российских политиков². Полпред Президента РФ в ЮФО Д. Козак, осудивший инициативу Грозного, так аргументировал свою позицию: «Во-первых, ущерб от боевых действий на территории Чечни был принесен Российской Федерации, в состав которой входит данная республика. Во-вторых, сегодня предъявлять претензии ЧР к РФ и наоборот в принципе невозможно»³.

Среди нерешенных до сих пор вопросов в отношениях между Центром и регионом остается *проблема призыва в армию жителей Чечни*. В республике, где военные комиссариаты восстановлены и работают с 2000 г., вся молодежь призывного возраста регулярно проходит медицинское освидетельствование, ставится на воинский учет и готова служить в рядах российской армии. Можно предположить, что военнообязанные из Чечни не попадают под призыв из-за опасений конфликтных ситуаций в армии с представителями других этносов, а также из-за все еще сохраняющегося недоверия к жителям республики со стороны тех офицеров, которые участвовали в контртеррористической операции. Чеченская молодежь, тем не менее, имеет возможность служить на контрактной основе в вооруженных силах РФ, дислоцированных в республике.

Известно, что в августе 2008 г. Чеченская Республика приняла активное участие в ходе конфликта между Грузией и Южной Осетией. Вместе с другими подразделениями российской армии республиканские батальоны спецназа ГРУ «Восток и Запад», укомплектованные этническими чеченцами, не раз проявляли в боях мужество и отвагу⁴.

В отношениях федеральных властей и республиканского руководства до сих пор остаются и другие проблемы, решение которых невозможно без участия

¹ По некоторым данным сумма ущерба оценивалась в 200 млрд. долл. Время.Ru. 06.06.2007.

² Грозненский рабочий, 21.12.2006.

³ Независимая газета, 20.12.2006.

⁴ Шарафутдинова Э.Ф. События в Южной Осетии: взгляд из Чеченской Республики / Южный федеральный округ: динамика межэтнических отношений в меняющемся этнополитическом пространстве. Материалы научно-практ. конференции. Ростов-на-Дону–Пятигорск, 2009. С. 247.

Москвы. Многие из них неоднократно озвучивались чеченской стороной¹. Обычно в ответ на эти предложения в Москве давались обещания, что все существующие вопросы подлежат оперативному рассмотрению. Тем не менее некоторые из них пока остаются в «подвешенном» состоянии (см. табл. 2).

Таблица 2

**Перечень наиболее важных проблем в ЧР,
требующих участия федерального Центра**

Постановка проблемы	Состояние решения вопроса в 2011–2012 гг.
1) Об установлении местонахождения похищенных и пропавших без вести граждан (около 5 тысяч человек) и идентификация эксгумированных тел с мест массовых захоронений на территории Чечни	1) Решение вопроса пока не продвинулось, несмотря на поручение Д. Медведева – создать специальную Межведомственную комиссию
2) О создании на территории ЧР лаборатории по идентификации эксгумированных тел	2) Решение постоянно откладывается
3) О разминировании территории ЧР (очистка от взрывоопасных предметов)	3) Минобороны приступило в 2012 г. к очистке территории. Общая площадь, подлежащая разминированию, составляет свыше 14 тыс. га
4) О компенсационных выплатах за утраченное жилье и имущество граждан, пострадавших в результате разрешения кризиса в ЧР	4) Предполагается, что этот вопрос будет окончательно решен до конца 2012 г., на эти цели федеральный бюджет выделяет свыше 3 млрд. руб.
5) О внесении изменений в Закон РФ от 18.10.1999 г. о реабилитации жертв политических репрессий	5) Несмотря на обращение Парламента ЧР в Госдуму РФ о внесении изменений в названный Закон в части увеличения до разумного предела размера денежной компенсации, эти предложения были отклонены, а десятки тысяч жителей республики остаются реабилитированными «на бумаге»
6) О признании граждан, пострадавших в результате разрешения кризиса в ЧР, инвалидами вследствие военной травмы	6) Многолетние попытки решения этой проблемы не дали никаких результатов. Граждане РФ, проживающие на территории Чечни (не только чеченцы) и получившие тяжелые ранения в ходе двух войн, до сих пор не признаются инвалидами вследствие военной травмы, что лишает их положенной соцзащиты
7) Нарушение прав осужденных жителей ЧР	7) Подавляющее большинство осужденных граждан направляются для отбывания наказания в отдаленные северные районы страны; имеют место факты нарушения их прав на условно-досрочное освобождение

¹ Например, во время встречи в мае 2010 г. с Президентом РФ Д. Медведевым и его представителем в СКФО А. Хлопониним.

Продолжение таблицы 2

Постановка проблемы	Состояние решения вопроса в 2011–2012 гг.
8) Дискриминация по национальному признаку и проблема нагнетания межнациональной розни	8) Многие жители ЧР не могут до сих пор беспрепятственно передвигаться по территории Российской Федерации; постоянны случаи фактов вымогательства на постах ГИБДД с соседними республиками; регулярно появляются фильмы чеченофобского содержания и античеченские публикации в СМИ; готовятся учебные пособия со спорными трактовками участия чеченцев в Великой Отечественной войне; по сути, оправдывается сталинская депортация, правовая оценка которой дана в законодательстве РФ и т.д.
9) О медико-психологической реабилитации жителей Чечни	9) После двух войн у населения республики наблюдается резкий рост уровня заболеваемости нервно-психического характера и сердечно-сосудистой системы. Несмотря на все усилия чеченской стороны, внятного ответа от соответствующих федеральных структур, как разрешить эту проблему, до сих пор нет

Источник: Составлено автором по информации, полученной в ходе бесед с министром экономического развития и торговли А. Магоматовым, сотрудниками Аппарата Уполномоченного по правам человека в ЧР (июль 2011 г., Грозный), с последующими дополнениями в 2012 г.

В заключение отметим следующее. После периода внеконституционного развития Чечни и последующего возвращения в состав России республика столкнулась с колоссальными проблемами постконфликтной реконструкции, начатой практически с нуля. Отсюда понятен и «особый статус», а точнее – особое положение, в котором продолжает находиться Чечня и по сегодняшний день¹. Нынешняя особость республики, хотя и не подтвержденная какими-либо юридическими документами, определяется следующими обстоятельствами: в Российской Федерации нет другого такого субъекта, который бы в постсоветский период пережил последствия подобного затяжного кризиса, в ходе которых были полностью разрушены система управления регионом и республиканское хозяйство. Именно поэтому, по нашему мнению, Чечне еще предстоит сложный путь по окончательному преодолению всех последствий конфликтного периода, хотя многое в этом направлении уже сделано и делается.

Подобная неординарность ситуации, в которой находится республика, вызывает множество негативных и предвзятых оценок. Некоторые политологи полагают, что в отношениях между Москвой и Грозным на уровне политиче-

¹ В решении Ессентукского городского суда, рассматривавшего жалобу на бездействие Следственного комитета РФ в Чечне, дается характеристика республики как субъекта РФ, «обладающего особой спецификой». Новая газета, 21.10.2011.

ской практики утвердилась конфедералистская модель¹. Другие склонны видеть симптомы местного сепаратизма и неуправляемости республики, когда она будто бы предоставленная сама себе обладает максимальной самостоятельностью с отдельными признаками «государства в государстве» при формально юридическом нахождении в составе РФ². Еще один тезис, бытующий в отношении Чечни: республика фактически обрела независимость, выпала из российского правового поля, живет по своим законам, игнорируя общедофедеральные нормы и подменяя их «традиционными догосударственными формами общественной самоорганизации» и т.д.³ Все эти умозрительные построения как будто ставят одну цель – в очередной раз вытолкнуть Чечню из состава России со всеми уже известными последствиями.

Наш собственный анализ эволюции обстановки в Чеченской Республике, достаточно подробно отраженный в данной главе, позволяет прийти к следующим выводам. Прежде всего, хотелось бы напомнить, насколько не идеализируя современную Чечню и ее далеко несовершенную политическую систему, что официально, по Конституции ЧР, «Чеченская Республика входит в состав РФ в качестве равноправного субъекта Федерации». Власть в ЧР – государстве в составе РФ – не является суверенной, республика самостоятельна только в рамках установленных федеральной Конституцией, и она не вправе нарушать государственную целостность России, единство государственной власти. Действующий Основной закон республики (2003 г.) по-прежнему обладает всей полнотой юридической силы. Нынешнее руководство ЧР постоянно подчеркивает свою приверженность республиканской конституции, в чем, на наш взгляд, нет никаких оснований для сомнений⁴.

Вряд ли можно согласиться с утверждением, что федеральный Центр, закрывая глаза на происходящее в республике, полностью устранился от контроля над реальной ситуацией в Чечне, пустив ее якобы на самотек и тем самым, санкционировав фактически «чеченскую вольницу», сдав республику в аренду сильному лидеру. Подобные рассуждения представляются нам, по меньшей мере, наивными, если учесть, какие людские и материальные жертвы были принесены Россией по «замирению Чечни»⁵. Центр также активно критикуют за создание в республике нынешней политико-административной модели с ее вертикально-иерархическим принципом власти, спецификой личностного фактора, о которых в Москве, разумеется, известно не понаслышке. Безусловно, нынешняя ситуация в республике остается непростой. Порой она не вписывается в абст-

¹ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/161047/?print=true>.

² Независимая газета, 05.03.2007.

³ Московский комсомолец, 07.04.2011; Закубанье, август 2010; Новая газета, 20.07.2011.

⁴ Подробнее см.: Гумашвили Л.Э. Чеченская Республика в системе российского федерализма: конституционно-правовые основы. Грозный, 2010.

⁵ В этой связи весьма интересно высказывание тогдашнего заместителя главы администрации Президента РФ В.В. Суркова: «Цель союза Чечня–Россия оправданна, даже если это требует человеческих, финансовых и имиджевых потерь». – Эфир телевидения ЧР. 08.07.2011.

рактные конструкции «экспертов», чьи рекомендации, «как нам реорганизовать Чечню», далеки от того, что на самом деле происходит в регионе.

Известно также, что «закручивание гаек» и мобилизационные методы использовались в чрезвычайных ситуациях, после периода длительного вооруженного конфликта. Это не является чем-то новым, или особенным для мировой практики. Действительно, современный переходный этап в развитии Чечни отличается концентрацией в руках действующей власти всех рычагов управления. Но это, очевидно, все же лучше, чем очередной виток политической нестабильности, который Чечня уже проходила в 90-е гг. В этой связи нам представляются вполне целесообразными попытки Москвы сформировать местную дееспособную правящую элиту, с опорой на добровольно сложившихся оружие боевиков и чиновников прежнего ичкерийского режима¹.

Неоднозначные оценки со стороны ряда федеральных изданий часто вызывает сама фигура нынешнего главы республики, в деятельности которого постоянно усматривают негативные аспекты: чрезмерно жесткий стиль управления, отсутствие внутренней оппозиции в ЧР и выдавливание политических конкурентов, слабое развитие парламентаризма и т.д. Тем не менее «наверху», и это не раз признавали первые лица государства, в целом довольны ходом стабилизации обстановки в республике. Р. Кадыров, пользующийся кредитом доверия со стороны федеральной власти, действительно получил максимальную свободу действий. Но это не означает, как иногда представляют ситуацию оппоненты, что абсолютно все шаги руководителя Чечни и его предложения встречаются в Кремле с одобрением. Известно немало случаев, когда российское руководство проявляло принципиальность и настойчивость по ключевым вопросам отношений с республикой, тактично, но твердо поправляя Р. Кадырова. Так, в 2010 г. полпред президента в СКФО на встрече с членами Совета Федерации публично указал главе Чечни на несогласованные с Центром контакты с Саудовской Аравией. Другие подобные примеры касались вопросов экономической самостоятельности республики, прав на использование республиканских недр и проч. Что же касается пристального внимания, которое проявляется к Р. Кадырову в центральной печати, то в недавнем прошлом чеченский руководитель сам давал немало поводов для критики.

Еще один из наболевших вопросов, который регулярно поднимается экспертным сообществом – финансово-экономическая помощь Чечне. Безусловно, большинство достижений республики в мирном строительстве – прямой результат немалых дотаций федерального Центра и поддержки Москвы. Именно этот факт вызывает множество негативных оценок. Самая распространенная из них формулируется примерно так: «Москва выплачивает республике контрибуции и тем самым как бы откупается от нее». Разумеется, восстановление республики обходится недешево, но если признать, что Чеченская Республика –

¹ Регулярно анонсируемые прогнозы «специалистов по Чечне» о грядущей «зеленой опасности», о перспективах третьей чеченской войны или о том, что бывшие боевики могут однажды попытаться изменить российские правила игры, не выдерживают критики.

полноправный субъект РФ, то разве можно отрицать необходимость восстановления порядка и инфраструктуры на неотъемлемой части российской территории. При таком подходе вложение средств в Чечню не только оправдано, но и целесообразно со всех точек зрения, поскольку речь идет о сохранении территориальной целостности российского государства.

Да, следует признать, что суммы выделялись и выделяются немалые. Но переходный период в отношениях, если судить по некоторым заявлениям Министерства финансов РФ, заканчивается. В июне 2012 г. Минфин РФ объявил, что со второго полугодия Чеченская Республика переводится на общие принципы финансирования, которые действуют и в отношении других субъектов Федерации¹. В республике, судя по всему, к таким переменам неготовы. Правительство ЧР обращалось в федеральный Центр с предложением расширить объем финансирования ФЦП по социально-экономическому развитию Чечни с тем, чтобы распространить ее действие на строительство не только социальных, но и производственных объектов. Это позволит, как считают экономисты, за 5–8 лет восстановить экономику и создать налогооблагаемую базу республиканского бюджета как основу для перехода в будущем на общие принципы финансирования².

Все выше сказанное, разумеется, не отменяет вопрос контроля над выделяемыми денежными потоками из федерального бюджета, чтобы не допустить их нецелевое использование. Однако эта проблема остро стоит не только в Чечне, но и в остальных республиках Северного Кавказа, а также во многих других регионах России, и федеральная власть работает над ее решением (см. в Разделе 4 о создающейся системе контрольно-счетных органов в регионах РФ – *примеч. ред. – И.К.*).

Таким образом, чеченская проблема, многие годы бывшая одним из главных приоритетов российской внутренней политики, к настоящему времени утратила былую остроту как внутри страны, так и в международном геополитическом противостоянии. Основную задачу федеральные власти видят в завершении процесса нормализации жизни в республике, прилагая для этого, как и прежде, немалые усилия. Неослабное внимание Центра к чеченской проблематике имеет целью показать населению республики, что Москва не только не отказывается от оперативного вмешательства в процесс решения существующих в Чечне проблем, но и стремится, хотя и не всегда эффективно, выступать в роли главного арбитра, донора и контролера.

Социологические опросы, регулярно проводимые в республиках Северного Кавказа, со всей очевидностью показывают, что ситуация в Чечне за последние пять лет определенно изменилась к лучшему, а в сознании ее жителей произошел существенный положительный сдвиг. Так, по показателю «удовлетворенности населения» социально-экономической ситуацией, который рассчитывается в режиме мониторинга по заказу Министерства регионального развития и

¹ Известия, 26.06.2012.

² Известия, 26.06.2012.

правительства РФ¹, население Чеченской Республики входит в первую десятку «наиболее довольных» российских регионов.

Главная задача федерального Центра на чеченском направлении на перспективу – это реинтеграция не только территории республики, но и всего населения в общероссийское пространство. Нужно стремиться к преодолению накопившихся за последние годы различных фобий и искаженных представлений о чеченском этносе, к тому чтобы жители Чечни чувствовали себя в любом регионе страны полноправными гражданами РФ, а Россия сохраняла бы для них привлекательный имидж большой Родины.

Именно с федеральным Центром многие чеченцы связывают перспективы демократизации существующей в республике политической модели управления, будущую модернизацию экономической и социальной жизни, а также создание полноценных демократических институтов и развитие гражданского общества.

¹ Суммарный показатель «удовлетворенности населения» рассчитывается по 9 показателям, таким как: «уровень жизни», «медицина», «спорт», «образование», «ЖКХ», «криминогенность», «деятельность власти» (безопасность), «деятельность власти» (открытость), «деятельность власти» (эффективность). В 2012 г. по 7 из 9 названных критериев население ЧР входило в первую десятку наиболее довольных регионов не только на Северном Кавказе, но и среди всех субъектов РФ. – См. Итоги социально-экономического развития Северокавказского федерального округа. Январь–март 2012 / Статистический справочник. М.: Минрегион, 2012. С. 30–31.

Раздел 4

ПОЛИТИКА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Корни многих сегодняшних проблем Северного Кавказа уходят в далекую и более близкую нам историю. Еще в царской России Кавказ считали самой проблемной из всех территорий, включенных в состав Российской империи. Выступая в 1906 году в Государственной Думе второго созыва, депутат-кадет от Терской области А.М. Маслов с горечью отмечал: «Я, депутат... с того Кавказа, который в России привыкли называть «погибельным Кавказом». До сих пор многие не отдавали себе отчета, почему такое прилагательное давали Кавказу, и я сам этого не знал. Последние события, которые там совершились, дают основание мне думать, что это название Кавказа есть – пророческое. *Кавказ обрекается русским правительством на гибель (курсив И.К.)*»¹.

Сегодня, как и более 100 лет тому назад, найдется немало поводов для критики центральной власти за проводимую политику на Северном Кавказе. С учетом этнотерриториальной специфики этот регион по-прежнему остается самым сложным в Российской Федерации с точки зрения обеспечения национальной безопасности страны, экономической и социальной стабильности, а также оптимизации государственного управления.

Анализируя действия федерального центра в республиках Северного Кавказа (СК) в постсоветский период, можно прийти к выводу, что в целом политика Москвы на Кавказе укладывалась в русло общих тенденций формирования новой системы политической власти и федеративных отношений в стране. Этот политический курс совпал с системными реформами, со сменой модели внутренней организации России, ее основных государственных институтов, формированием основ рыночной экономики и т.д. Данным обстоятельством объясняются многие проблемы, связанные с поиском оптимального пути развития региона.

За рассматриваемый период Российская Федерация прошла несколько этапов становления своей конституционно-правовой системы. Начало 1990-х годов уже вошло в новейшую историю, как период «парада суверенитетов». Тогда многие национальные образования, в первую очередь, бывшие автономные республики СССР, выступив в роли субъектов договорного процесса по новому Союзному Договору (Ново-Огаревский процесс), активно добивались повышения своего политического статуса. Одновременно в стране происходило сначала разгосударствление собственности (так называли процесс акционирования крупных гос-

¹ Газета «Терские ведомости», 1906, № 126. – Депутат А.М. Маслов представлял интересы имущих классов Терской области. Однако в своей речи он обращал внимание правительства на бедственное положение горского крестьянства (*Примеч. автора*).

предприятий), а затем масштабная приватизация (перевод собственности в частные руки). Все это сопровождалось перераспределением властных полномочий, существовала реальная опасность потери управляемости государством. Позиции федерального Центра, ослабленного социальной революцией, были крайне неустойчивыми, и Москва постепенно утрачивала возможность прямого воздействия на принятие каких-либо решений в российских регионах.

Действуя единым фронтом, республиканские политические элиты, стремившиеся к обретению больших прав и полномочий, выступали за дальнейшую децентрализацию власти, при этом самостоятельность местных властей считалась главной гарантией политической автономии. Страна фактически находилась в состоянии системного кризиса, что, в свою очередь, представляло угрозу для целостности государства. В марте 1992 г. Кремлю все же удалось добиться подписания всеми субъектами Федерации (кроме Татарстана и Чечни) Федеративного Договора, определившего функции и сферы полномочий федеральных и региональных властей на тот период¹. Закон «Об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР» (апрель 1992 г.), официально признал республики (бывшие автономии в составе социалистического государства – СССР) суверенными субъектами обновленной Федерации. Вскоре страна оказалась на пороге нового правового кризиса, т.к. Российская Федерация все еще не имела собственной Конституции. Входящие в ее состав регионы (по Федеративному Договору – субъекты РФ) принимали свои нормативно-правовые акты, в т.ч. Основные законы, безо всякого согласования с Москвой. Процесс стихийного законотворчества этнических периферий в очередной раз усилил региональную нестабильность и сепаратистские тенденции.

В декабре 1993 г. была принята Конституция РФ, составной частью которой стали основные положения Федеративного Договора. Однако, исключительно сложная проблема разграничения полномочий между Москвой и региональными властями, решение которой не предопределялось действующей Конституцией РФ, не была на тот момент окончательно решена. До сих пор взаимные отношения на оси «Центр – Регионы» не выстроены в законченную стройную систему². Современное российское государство по-прежнему представляет собой особый тип Федерации, не имеющий аналогов в мировой практике. Согласно Конституции страны, республики и прочие субъекты Федерации, *находятся в составе РФ, а не объединяются в Федерацию* – как это бывает по опыту других федераций в мире³.

¹ Косиков И.Г. Федеративные отношения в современной России: тенденции и проблемы развития. – Вестник Российского Гуманитарного Научного Фонда. М., 1997. № 2. С. 51–61.

² Полномочия, функции и предметы ведения в стратегической перспективе развития государственности / Доклад Центра стратегических исследований Приволжского Федерального округа. – Нижний Новгород–Москва, 2002. С. 3.

³ «В состав Российской Федерации входят юридически самостоятельные субъекты шести разных типов. Это: национальные республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа» – Конституция Российской Федерации / Гл. 3, ст. 65. М., 2004.

Федеративные отношения в России исторически формировались путем передачи властных полномочий «сверху – вниз», т.е. от федеральных органов власти и управления – к региональным органам. Противоречивость и разновекторность преобразований начала 1990-х годов, связанные с усилением этнополитического фактора и ослаблением федерального контекста, не раз приводили к возникновению пессимистических сценариев и появлению панических клише типа: «Россия разваливается!», «Распад государства неизбежен» и т.д. Однако вряд ли можно принимать всерьез подобные «прогнозы» отечественных экспертов, которые с завидной регулярностью заявляли о неминуемой возможности раскола страны, явно преувеличивая эту угрозу, поскольку о выходе из состава РФ заявила только дудаевская Чечня¹.

Особым динамизмом в процессах реформирования российской государственности в 90-е годы отличался северокавказский макрорегион. Специфика ситуации здесь заключалась не в каком-то исключительном характере взаимоотношений по линии Центр – Северный Кавказ, и не в этнокультурных особенностях кавказского социума, как это нередко подчеркивают политологи, а в том, что именно этот регион оказался втянутым в вооруженное противостояние сепаратистских сил с центральной властью. В тот период руководство России совершило ряд трагических ошибок, допустив открытые вооруженные конфликты в ряде республик: осетино-ингушский конфликт (1992 г.)², а главное – затяжной и острейший чеченский конфликт. Противостояние Центра и Чечни вызвало массовые жертвы и разрушения, на долгие годы дестабилизировало ситуацию на всем Северном Кавказе и в целом в стране, ухудшило имидж Российской Федерации за границей. Немалую долю ответственности за чеченский кризис несут также радикально настроенные местные политические элиты, этнические сепаратисты разного толка. Однако объективная оценка деятельности ближайшего окружения Б. Ельцина – главного коллективного виновника чеченских событий, также как и раскрытие «белых пятен» (а по сути – «черных») в нашей новейшей истории, по-видимому, еще впереди.

Рассматривая конфликтные ситуации в северокавказских республиках за все последнее двадцатилетие и реакцию на них федеральной власти, можно сделать вывод, что Центр в самых сложных ситуациях не занимал позицию стороннего наблюдателя. Тем не менее, не все его действия можно считать до конца продуманными и логичными. На уровне законодательной и исполнительной ветвей власти было создано множество

¹ Kossikov Igor. Aspects of Transformation in the Russian Federation. – The Federalist (A Political Review), Pavia, 1993. № 2, p. 97.

² В настоящее время термин «осетино-ингушский конфликт» официально не используется. В 2011 г. руководители обеих республик – Ингушетии и Северной Осетии – не без помощи федерального Центра сошлись во мнении, что целесообразно было бы отказаться от какой-либо политической оценки событий, происшедших осенью 1992 г. Таким образом перестал муссироваться тезис «о невозможности совместного проживания осетин и ингушей», что многие годы служило камнем преткновения для возвращения депортированного ингушского населения в места прежнего проживания на территории Северной Осетии.

комиссий по проблемам республик Северного Кавказа, правда, нередко с дублирующими функциями. Назначались ответственные «кураторы» по региону в целом и по конкретным республикам (С. Шахрай, Б. Березовский, И. Рыбкин, Р. Абдулатипов и другие). На самом разном уровне было проведено неподдающееся подсчету количество совещаний, в т.ч. с участием первых лиц государства, принято множество специальных указов и постановлений по стабилизации общественно-политической и социально-экономической обстановки в этом регионе. Давались конкретные поручения «по совершенствованию обстановки на Северном Кавказе», разрабатывался не один комплекс мер по обеспечению устойчивого развития региона.

Ретроспективный взгляд на события периода 90-х гг. XX в. приводит к неутешительному выводу о том, что многие решения «по Кавказу» подчинялись не логике развития федеративных отношений, а текущей политической конъюнктуре (в частности – выборной), ближайшим целям и задачам президентской администрации, личным амбициям руководства, часто основанным на сугубо эмоциональном восприятии кавказских реалий. Именно этим можно объяснить регулярные подвиги на оси «Кремль – северокавказские субъекты Федерации», в результате которых то усиливалась децентрализация власти в стране, то опять резко набирали силу процессы централизации.

В 2000-е гг., это надо объективно признать, Северный Кавказ постоянно находился в центре внимания высшего государственного руководства страны, неоднократно дававшего точный диагноз сложившейся в этом регионе ситуации. На федеральном уровне есть безусловное понимание накопившихся здесь проблем, важности их решения в интересах всего государства, несмотря на чрезвычайную сложность развязки «кавказского узла». Именно поэтому вряд ли можно согласиться с теми, кто критикует Москву за полное бездействие и потерю управляемости политическими процессами на Кавказе.

К заслугам Кремля в этот период и в первую очередь лично В. Путина, безусловно, следует отнести борьбу с чеченским сепаратизмом и поэтапное урегулирование острой фазы чеченского конфликта, с переходом от силовых методов – к политико-правовым и экономическим мерам, с целью создания республиканских органов управления и постепенной нормализации жизни в Чеченской Республике. Вместе с тем, нельзя также забывать о колоссальных и часто необоснованных потерях – людских и материальных, которых потребовало «замирение» Чечни. У экспертного российского сообщества и правозащитников по-прежнему вызывают неоднозначные оценки как специфика властной вертикали в ЧР, так и личность самого чеченского лидера.

С началом административной и федеративной реформ и выстраиванием президентом РФ В. Путиным «единой исполнительной вертикали» влияние Москвы на Северном Кавказе существенно укрепилось¹. В целях централизации

¹ Следует отметить, что многие аспекты этой реформы готовились еще в период президентства Б. Ельцина. Так, институт полпредов был учрежден уже после подавления путча ГКЧП: в период с 1991 по 2000 г. всего было назначено 76 полпредов, некоторые из них курировали одновременно

федеративного устройства и воссоздания единого правового и политического пространства был подготовлен пакет указов и законопроектов, направленных на преодоление «расползания» российской государственности.

Первоочередной мерой стало образование весной-летом 2000 г. семи федеральных округов, совпадавших по своей географической конфигурации с границами военных округов. Среди них – Южный федеральный округ (ЮФО), с центром в Ростове-на-Дону, в который вошли субъекты Северокавказского и части Поволжского экономического районов¹. По замыслу идеологов реформы, федеральные округа представляли собой особое звено государственного управления, хотя и не оговоренное в Конституции РФ. С другой стороны, эти крупные региональные образования должны были стать одним из стержней исполнительной вертикали, своего рода межрегиональным уровнем президентской власти, созданным для оптимизации отношений между федеральными властями и российскими субъектами. Вместе с тем, как отмечают многие эксперты, их создание так и не привело к сглаживанию проблем асимметричности федеративных отношений в России, к уменьшению числа субъектов в составе Федерации и к выравниванию экономических диспропорций в уровне развития регионов².

Одновременно с федеральными округами в мае 2000 г. Указом Президента РФ В. Путина был создан институт Полномочных представителей Президента РФ в округах – своего рода инструмент антикризисного управления, для проведения в жизнь «на местах» директив главы государства³. Сами полпреды фактически были наделены правами членов Правительства РФ, с совещательным голосом. Главные федеральные инспекторы в

несколько субъектов РФ. В 1997 г. в связи с нестабильной ситуацией на Северном Кавказе дополнительно полпреды были направлены в ряд республик (Адыгею, Дагестан, КБР, КЧР), где ранее таких представителей Президента РФ не было. – См.: *Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 12, Ст. 1420.* В президентском послании Федеральному собранию РФ в 1998 г. Б.Н. Ельцин выступил также за создание сбалансированной системы взаимных прав и ответственности Федерации и каждой ее составной части. В Центре уже тогда вызрело предложение о том, чтобы узаконить норму ответственности глав регионов за нарушение Конституции РФ, вплоть до их отстранения от должности. Планировалось ввести своеобразный «институт федерального вмешательства», который бы давал Москве право, распускать законодательные органы регионов за принятие антиконституционных законов и т.д. – *И.Г. Косиков. «Болевые точки» российского федерализма // Международный диалог. № 1, 2000. С. 77.*

¹ Интересно отметить, что первоначально в Указе Президента РФ от 13 мая 2000 г. округ именовался как «Северокавказский». Однако, уже вскоре, очевидно из-за негативного образа региона, ассоциировавшегося с вооруженными конфликтами, округ переименовали в Южный федеральный округ (ЮФО). Тем самым как бы подчеркивалась иная расстановка приоритетов, когда округ, включивший наряду с краями областями все республики Северного Кавказа, был ориентирован, прежде всего, на социально-экономическое развитие.

² И.Н. Барциц. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2007. С. 387.

³ Положение о Полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утверждено Указом Президента РФ от 13.05.2000 г. № 849) с последующими изменениями от 21.06., 09.09. 2000 г.; 30.01.2001 г.; 06.04., 05.10. 2004 г.; 21.03. 2005 г.; 11.04.2008 г.; 30.04.2009 г.; 12.01., 07.09.2010.

аппарате полпредств стали должностными лицами Администрации Президента, которым приданы контрольные функции, в том числе в обеспечении соблюдения в регионах норм российской Конституции и других законов. Таким образом, в системе управления страной к трехзвенной структуре: федеральный Центр – субъекты РФ – органы местного самоуправления – добавился промежуточный управленческий уровень, как один из институтов разрешения противоречий между Центром и регионами.

Правовая размытость статуса полпредов позволяет главе государства наделять их в необходимый момент «скрытыми» полномочиями, проистекающими из «явных» и «подразумеваемых» полномочий. Отсюда и противоречия между правовым статусом полпредов – с одной стороны, и их фактически положением в системе государственного аппарата России – с другой. Не случайно, такие важные преобразования в системе федеративных отношений, как реформирование Совета Федерации, учреждение Госсовета и Совета законодателей, позволившие федеральному Центру снизить влияние региональных лидеров, были проведены без видимого участия полпредов¹.

Отсутствие «прорывных» результатов в работе полпредов за последнее десятилетие вызывало в экспертном сообществе немало сомнений по поводу необходимости сохранения этого административного ресурса федерального Центра. Некоторые политологи указывали на слабость и неэффективность кадрового состава полпредов и их аппаратов, на проигранную ими «войну» с региональными элитами, что, безусловно, не повысило уровень управляемости страной². Время от времени в СМИ появлялись «утечки» о якобы существующем намерении руководства РФ вообще упразднить институт полпредов. Так, в личных беседах ряд северокавказских чиновников отмечали, что значение полпредов ЮФО в жизни округа сильно преувеличено, а сами полпредства рассматриваются населением региона, скорее, как очередное звено, притом не особо результативное, в бюрократической системе страны. Известно также, что главы некоторых республик Северного Кавказа пользуются возможностью напрямую выходить на высшее политическое руководство страны, часто минуя посредников в лице полпредов. С другой стороны, крупный бизнес также не всегда должным образом воспринимает этих федеральных наместников, поскольку те оказались не в состоянии решать какие-либо значимые для него вопросы.

Не вызывает все же сомнения, что при всех недостатках деления страны на федеральные округа, за прошедшие годы оно более или менее утвердилось на политическом пространстве, а институт полпредов Президента РФ в округах стал одним из элементов властной вертикали. Представляется, что Кремль пока не спешит отказываться от своего детища, полагая, что с помощью полпредов, регулярно информирующих центр о ситуации в регионах, можно оперативно наладить контроль над исполнением решений федеральной власти, а также наблюдать за правовым поведением глав регионов.

¹ Наша власть: дела и лица. 2003. № 6. С. 11.

² Перспективы российского федерализма и роль региональных элит в формировании новой национальной элиты / Доклад Совета по национальной стратегии. М., 2003. С. 10–11.

В момент создания ЮФО Москва поставила перед назначенным полпредом ряд задач: добиться повсеместного приведения регионального законодательства в соответствие с федеральными законами; вывести территориальные органы федеральных министерств и ведомств в субъектах РФ из сферы компетентности местного руководства; отслеживать движение финансовых потоков из федерального бюджета; обеспечить реализацию в округе кадровой политики Президента РФ; осуществлять контроль за проведением региональных выборов, ограничив влияние на этот процесс со стороны местных элит; обеспечить интересы федеральных ФПГ в процессе приватизации объектов собственности.

Южный федеральный округ стал своеобразным лидером среди остальных округов по количеству сменявших друг друга полпредов. С 2000 г. ЮФО поочередно возглавляли: Казанцев В.Г. (18.05.2000–09.03.2004), Яковлев В.А. (09.03.2004–13.09.2004), Козак Д.Н. (13.09.2004–24.09.2007), Рапота Г.А. (09.10.2007–07.05.2008). С мая 2008 г. полпред президента РФ в ЮФО – Устинов В.В.

Назначение на должность полпреда президента в ЮФО генерала В. Казанцева – было связано со стремлением Москвы, стабилизировать ситуацию в Чечне и обеспечить управляемость в соседних республиках. С переменным успехом ему удавалось разрешать кризисные ситуации, регулярно возникавшие в округе. В.Казанцев был одним из сторонников скорейшего создания в Чеченской Республике государственных институтов через референдум по Конституции ЧР и выборы органов власти в республике. В ноябре 2001 г. состоялась широко разрекламированная аппаратом полпредства встреча В. Казанцева с личным представителем «президента Ичкерии» А. Закаевым, не имевшая, впрочем, никаких последствий для чеченского урегулирования. Благодаря вмешательству полпреда в 2000 г. был затушен конфликт в КЧР между карачаевской элитой с одной стороны и черкесской и абазинской, с другой. С его подачи ушел в отставку «народный лидер» – президент Ингушетии Р. Аушев, открыто конфликтовавший с полпредом и часто выражавший собственную точку зрения по многим проблемам. По инициативе В. Казанцева в 2001 г. была проведена проверка деятельности ингушского оффшора¹.

За время пребывания на посту полпреда В. Казанцев успешно защитил кандидатскую диссертацию по геополитике и стал действительным членом Российской академии социальных наук. Он активно занимался объединением вокруг себя различных местных сообществ – от духовных лидеров до казаков. При полпреде в ЮФО был создан Консультативный ученый совет и Совет старейшин, а также несколько других «Советов по делам...» Что касается развития социально-экономической сферы в округе, то здесь его достижения были существенно скромнее. Об этом, в частности, свидетельствовал провал с выполнением заданий Федеральной целевой программы «Юг России», которую окрестили «пятилеткой Казанцева». С реализацией 700 проектов, включенных в Програм-

¹ Известия, 13.05.2002.

му, полпред связывал надежду на стабилизацию политической обстановки в регионе, однако этого так и не произошло.

Определенную роль в отставке В. Казанцева сыграли также падение рейтингов президента В. Путина в ЮФО накануне президентских выборов 2004 г.; претензии к полпреду, связанные с попыткой банкротства одного из крупных предприятий в Ростове-на-Дону; антикоррупционные разбирательства, в которых были замешаны «люди Казанцева»¹. Согласно существующей практике, официально о причинах отставки полпреда ничего не сообщалось. Но в ряде республик Северного Кавказа это известие встретили с удовлетворением, поскольку полпред слишком активно вторгнулся в сферу деятельности республиканских элит, нередко «мешая» им проводить собственный курс.

После отставки В. Казанцева полпредство в ЮФО возглавил вице-премьер правительства РФ В. Яковлев. По его словам, будучи еще губернатором Санкт-Петербурга, он не раз выступал против самого существования института полпредов президента. С самого начала он заявил о необходимости решения в первую очередь экономических задач. Аппаратом полпредства был подготовлен «Оперативный проект развития субъектов Южного федерального округа», с помощью которого планировалось решать социально-экономические проблемы ЮФО. Среди других декларируемых полпредом приоритетов были: наведение порядка на дорогах и повышение культурного уровня населения. По замыслу В. Яковлева, одной из основных задач должно было стать развитие транспортного коридора «Север – Юг», часть которого проходила через территорию ЮФО. Можно предположить, что в Москве вряд ли ожидали от него каких-либо быстрых успехов. Несмотря на помпезные и порой противоречивые планы по созданию положительного имиджа округа, В. Яковлева серьезно подвело незнание региона, в котором он так и не стал «своим». Из реальных его деяний можно вспомнить кадровые перестановки в аппарате полпредства, в ходе которых ряд чиновников пересели из одного кресла в другое, а также прибытие вместе с ним в Ростов-на-Дону питерской команды, для обеспечения собственных бизнес-интересов².

Весной-осенью 2004 г. по Югу России прокатилась мощная волна террористических актов: в Чечне был убит А. Кадыров, в Ингушетии совершено дерзкое нападение боевиков, взорваны два пассажирских самолета, осуществлен захват школы в Беслане. Все это лишь ускорило отставку В. Яковлева с поста полпреда ЮФО³. Он был назначен главой Министерства регионального развития, хотя еще в недавнем прошлом подвергался критике за отсутствие внятной стратегии развития вверенного ему макрорегиона.

Следующим полпредом в ЮФО стал Д. Козак. Считается, что он был одним из наиболее успешных и деятельных администраторов в ЮФО, а его работу по урегулированию локальных конфликтов часто сравнивали с действиями «по-

¹ Независимая газета, 15.05.2006.

² <http://91.202.63/yakovlev/neprizhil.htm>.

³ Российские вести, 27.09.2006.

жарной команды». С учетом особой ситуации новый полпред получил от президента В. Путина существенно большие полномочия, чем его предшественники. С подачи Д. Козака была создана специальная комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в ЮФО, в которую включили федеральных чиновников самого высокого ранга, кроме главы Кабинета министров РФ. «Комиссия Козака» стала фактически «правительством в правительстве» – единым центром власти на всем Северном Кавказе. Под ее кураторством находилась также Объединенная группировка федеральных сил во главе с Региональным оперативным штабом (РОШ).

Именно Д. Козаку удалось успешно «разрулить» ситуацию в КЧР, где президента М. Батдыева чуть было не снесло волной народного гнева из-за криминальной истории с его зятем. Полпред прилагал немалые усилия по мирному возвращению ингушских беженцев в Пригородный район РСО-А, предложив свой план по созданию новых поселений для беженцев. Однако это вызвало недовольство у некоторых депутатов парламента Ингушетии, неоднократно обращавшихся к Президенту РФ с обвинениями Д. Козака «в подыгрывании руководству Северной Осетии», и в якобы нарушении конституционных прав ингушей, непременно желавших вернуться на прежние места проживания.

Д. Козак принимал участие в разрешении других кризисных ситуаций в округе (Беслан-2004, Нальчик-2005 и т.д.). Он инициировал задачу по укреплению и обустройству в регионе государственной границы РФ, которая по его словам, давно пребывала в плачевном состоянии. В 2005 г. Д. Козак сообщал в Кремль о ситуации в регионе, оценивая ее как катастрофическую: коррупция, клановость, паралич власти, социально-экономический кризис¹. По неофициальным сведениям, эта записка, широко цитировавшаяся в центральных СМИ, вызвала неоднозначную реакцию в Центре. Впоследствии, правда, весь этот «набор северокавказских проблем» неоднократно упоминали в своих выступлениях высшие руководители страны. Между тем, Д. Козак сделал именно то, что должен был сделать полпред в рамках своих непосредственных обязанностей: изучить ситуацию, попробовать исправить ее собственными силами (не всегда удачно), после чего – сигнализировать «наверх» о том, что необходимо серьезное вмешательство федеральной власти на самом высоком уровне².

Оппоненты Д. Козака не раз отмечали, что слишком энергичное перераспределение полномочий между «правительством Юга России» (так критически именовали полпредство в ЮФО) и руководителями северокавказских республик, скоро вылились в скрытый конфликт. Ряд местных руководителей не желали согласиться с полученными полпредом широкими полномочиями, прежде всего, в области контроля над распределением поступающих финансовых средств и ресурсов³. Резко негативно было воспринято ими его заявление о необходимости введения финансовых администраций в тех субъектах СК, кото-

¹ Служебная записка «О положении дел на Северном Кавказе». 2005 (из личного архива автора).

² Газета, 21.09.2005.

³ Российские вести, 27.09.2006.

рые на 80% дотируются из федерального бюджета. Известно, что на Кавказе любой глава дотационной республики без соответствующего материального подкрепления – это номинальная фигура и свадебный генерал, поскольку жизнь местной политической элиты во многом сосредоточена вокруг распределения федеральных дотаций. Д. Козак предлагал создать параллельный рычаг влияния на лидеров республик, введя институт финансового комиссара и отодвинув тем самым региональных руководителей от денежных потоков из федерального бюджета.

По имеющимся сведениям, в Москве сложилось в целом негативное отношение к этим предложениям Д. Козака. Многие экономисты со своей стороны предупреждали, что тем самым будет инициировано создание дополнительного коррупционного звена между федеральным центром и республиканским руководством, а, кроме того, новый порядок финансирования потребовал бы необходимости пересмотра многих законодательных актов РФ. Высказывалось мнение, что практическая реализация инициатив Д. Козака грозила взорвать всю систему государственной власти в РФ¹. Показательно, что не только идея Д. Козака о внешнем финансовом управлении дотационными регионами, но и ряд других проектов, предложенных в свое время этим полпредом с ЮФО, не были приняты. Еще одно из его реформаторских детищ – муниципальная реформа на Северном Кавказе – не раз давала сбой в ходе ее проведения, она вызвала всплеск нежелательных этнотерриториальных конфликтов. Таким образом, Д. Козак, хотя и был по всеобщему признанию, энергичным, заинтересованным в конечном результате своей деятельности руководителем, подготовленным «кризисным менеджером», тем не менее, он тоже долго не удержался на своем посту.

Назначение в октябре 2007 г. очередным представителем президента в ЮФО генерал-лейтенанта Службы внешней разведки (СВР) Г. Рапоты стало продолжением нестандартных кадровых назначений Кремля на Северном Кавказе. Согласно экспертным оценкам, его пребывание в округе с самого начала носило скорее технический характер, и вряд ли кто-либо ожидал от Г. Рапоты каких-то существенных прорывов в изменении ситуации в регионе.

Со своей стороны, В. Путин отзывался о нем, как о человеке, который может «навести мосты» и «найти компромисс в любой ситуации»². В отличие от жесткой манеры общения Д. Козака с главами республик Г. Рапота с самого начала повел себя по-иному. Однако «дипломатический стиль» нового полпреда показался некоторым представителям региональных элит «опасным новшеством, угрожавшим подорвать основы устоявшегося порядка жизни»³.

Новый полпред занимался работой по решению проблемы чеченских и ингушских вынужденных переселенцев. Будучи сторонником политики опоры на собственные силы, он недвусмысленно высказал свое отношение к намерению ООН, свернуть гуманитарные программы помощи республикам Северного Кав-

¹ http://lenta.ru/articles/2005/07/20/kozak/_Printed.htm.

² Московский комсомолец, 16.05.2008.

³ Российские вести, 05.12.2007.

каза. Главными задачами для себя Г. Рапота определил: безопасность граждан в ЮФО, и экономическое развитие региона, хотя по его словам, «в этой области не надо ждать никаких революционных движений»¹. При нем были инициированы несколько важных для региона инвестиционных программ и проектов, в т.ч. по расширению дорожного строительства в горной и предгорной зоне и создания сети «подскоковых» гражданских аэропортов.

За время его непродолжительного пребывания на Северном Кавказе не только революционных, но и каких-либо заметных изменений не произошло, а вскоре его дипломатические способности оказались востребованными в соседнем, не менее пестром по составу населения, но более спокойном округе – Приволжском ФО.

Пятым по счету руководителем ЮФО за восемь лет существования округа стал бывший Генеральный прокурор РФ – В. Устинов. Длительный период своей жизни он был связан с Северным Кавказом и имел большой опыт в плане правоприменительной практики. В 1997 г. В. Устинов возглавлял Главное управление Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях в регионе. В 2000 г. В. Устинов поднял вопрос о преступлениях российских военнослужащих во время КТО на Северном Кавказе, в результате чего было возбуждено более 200 уголовных дел. Согласно ряду экспертных оценок, при назначении на пост полпреда на него был возложен ряд задач по поддержанию системы «сдержек и противовесов» существующих элитных группировок и поддержанию баланса сил между ними. Характерно, что все республиканские руководители, как это неоднократно бывало и в прошлом, дружно поддерживали назначение Москвы.

Экспертному сообществу В. Устинов запомнился еще и тем, что в июле 2009 г. он публично отверг «надуманную критику» в центральной российской печати и со стороны правозащитников по адресу руководства Чечни в связи с недостаточным развитием демократии в республике. Полпред характеризовал главу ЧР Р. Кадырова, как «высоконравственного и духовного человека». Вряд ли можно назвать удачными высказывания В. Устинова по поводу идеи создания отдельного административного образования черкесов. По его мнению, в этом случае «может возникнуть реальная опасность сращивания террористического подполья с националистами всех мастей»². Возмущенные подобным заявлением руководители сразу трех черкесских общественных движений направили в адрес Президента РФ специальное обращение. Известно также, что деятельность В. Устинова, еще в бытность его Генпрокурором, не раз подвергалась критике со стороны осетинских правозащитных организаций, особенно после Бесланской трагедии (1 сентября 2004 г.).

В личных беседах многие северокавказские эксперты высказывали точку зрения, что ни одному из назначенных Москвой полпредов не удалось полностью справиться с управлением и «навести порядок на Северном Кавказе».

¹ Российские вести, 05.12.2007.

² <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/164130/?print=true>.

В силу разных обстоятельств полпреды долго не задерживались во вверенном им макрорегионе. Сам факт их назначения отнюдь не свидетельствовал о том, что выбор того или иного чиновника, нередко весьма далекого от кавказских проблем, был как-то обоснован «наверху»¹. Очевидно, имели место просто какие-то аппаратные перетасовки, или же «трудоустройство полпредом на Северный Кавказ» рассматривалось, как почетная ссылка с последующим политическим забвением. Тем не менее, до сих пор никто не пытался разобраться в причинах неудач в деятельности наместников Президента в ЮФО, что, в свою очередь, не могло не отразиться на авторитете Центра среди местного населения.

Приведение законодательства северокавказских субъектов РФ, прежде всего республик, в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами, стало одним из первых поручений Президента В.Путина полпреду в ЮФО. Этот унификационный процесс предполагал инвентаризацию действующего законодательства в каждом субъекте, определение сроков и порядка работы, согласование ее с представителями Министерства юстиции РФ, а также с республиканским руководством. Большинство выявленных в ходе такой работы противоречий были связаны с юридическим вторжением субъектов в полномочия РФ. Одна из причин подобных спорных ситуаций состояла в том, что в самом тексте Основного закона РФ были заложены противоречивые положения. Так, в Статье 5, пункт 2, где говорится о статусе республик, они названы «государствами», что привело к появлению в республиканских конституциях положений о суверенитете национальных субъектов РФ. Упомянутый термин – *государство* – был употреблен всего один раз, притом взят в скобки: «Республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство»². Тем не менее, подобная формулировка поставила под сомнение сам термин «государство», устоявшийся среди правоведов³.

¹ О степени включенности некоторых полпредов в кавказские проблемы может свидетельствовать такой пример. В нашей (И.К.) поездке по Северному Кавказу один из республиканских чиновников с иронией рассказывал, как одному из полпредов – «крепкому хозяйственнику», во время его знакомства с регионом давалось пояснение, что осетины делятся на несколько подгрупп (дигорцы, иронцы и кударцы). На что наместник федеральной власти с удивлением заметил: «А я раньше думал, что в Северной Осетии живут только одни *осетинцы!*»

² Конституция Российской Федерации. Глава 1. Основы конституционного строя. Ст. 5, п. 2 // www.constitution.ru/10003000/10003000/3.htm.

³ Если следовать подобной логике, то республики в составе РФ наделены всеми признаками национальных государств: принимают свои конституции, формируют самостоятельно органы государственной власти, имеют свои государственные символы и так далее. Однако республики не обладают главным признаком государств – суверенитетом, который дает право на независимую внешнюю политику, а при осуществлении государственной власти во многом зависят от федеральных органов. Но поскольку республики ограничены в решении таких важных вопросов, то не может быть и речи об их полной самостоятельности. Бывшие автономии, а ныне республики в составе РФ, не являются учредителями России; они, как известно, исторически возникли позднее последней и создавались по инициативе российских федеральных органов власти. Тем не менее, именно попытки республик подчеркивать свою суверенность, в значительной степени способствовали формированию асимметрии прав субъектов Российской Федерации.

Наибольшее количество расхождений с федеральной Конституцией РФ было обнаружено в Основных законах Адыгеи, Дагестана, Ингушетии, причем, последняя республика стала безусловным лидером по разночтениям: из 107 статей ее Конституции около 40 статей противоречили федеральным нормам.

Так, в Конституции Республики Ингушетии она провозглашалась «государством, образованным на основе реализации ингушским народом права на национально-государственное определение». Этот Основной закон установил свою высшую юридическую силу на всей территории республики, тогда как федеральные нормативные акты признавались правомерными, если они не противоречили суверенным правам Ингушетии. Аналогичная норма была зафиксирована в Конституции Республики Дагестан. «Суверенными государствами» были провозглашены и другие северокавказские республики (Кабардино-Балкария, Северная Осетия)¹. В Конституции дудаевской Чечни (1992 г.) вообще не было упоминания о связях республики с Российской Федерацией. Провозгласив себя составной частью мирового сообщества, т.е. самостоятельным государством, сепаратистское руководство в течение ряда лет заявляло, что собирается строить свои взаимоотношения с РФ на основе норм международного права.

Некоторые республики Северного Кавказа (Адыгея и Ингушетия), установив верховенство своих конституций над федеральным Основным законом, присвоили себе властные функции по вопросам территориальной целостности, обороны, безопасности и судопроизводства, а также введения чрезвычайного (военного) положения. Республика Дагестан стремилась также иметь полномочия, которые по Основному закону РФ принадлежали федеральному Центру. Так, в соответствии с Конституцией РД, Госсовету республики предоставлялось право помилования лиц, осужденных дагестанскими судами, хотя, как известно, этим правом в стране наделен только Президент РФ. В ряде субъектов Северного Кавказа официально был закреплен бикамерализм – двухпалатный парламент и институт вице-президентства. В большинстве местных конституций для жителей республик предусматривалось двойное гражданство². Закреплялся в качестве государственного язык титульного этноса, наряду с русским языком – государственным языком Российской Федерации. Между тем известно, что в соответствии с федеральным законом «О языках народов РФ», языки титульных этносов в субъектах РФ могут обслуживать сферы языкового употребления, но не подменяя в то же время русский язык.

В Основных законах Адыгеи, Дагестана, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии предусматривалось право назначения властями республики руководства национальных банков и республиканских управлений Центробанка РФ, хотя Банк России относится к федеральным структурам. Другим серьезным на-

¹ Подробнее см.: Конституции республик в составе Российской Федерации / Сборник документов. М., 1995.

² Исключением из общего правила стала сепаратистская Чечня, где была установлена фундаментальная правовая связь граждан только с Чеченской Республикой, а на ее территории не допускалось гражданство России. В ЧР закреплялась также обязанность жителей республики нести воинскую службу исключительно в составе местных вооруженных сил.

рушением стало отнесение Конституциями республик Северного Кавказа к республиканскому ведению права сбора налогов, тарифов и иных платежей, а также порядка их взимания в республиканский бюджет¹.

В мае 2000 г. Генеральный прокурор РФ В. Устинов своим распоряжением отвел прокурорам субъектов РФ месячный срок для приведения всех региональных законов в соответствие с федеральными. Однако с самого начала было ясно, что эта работа потребует значительно большего времени. Усилия Москвы по коррекции местного законодательства существенно ускорились после создания в федеральных округах органов прокуратуры и возложения на Министерство юстиции обязанности по проведению юридической экспертизы правовых актов.

В 2003 г. была принята специальная поправка в Федеральный Закон (ФЗ) от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Новый закон наделял Президента страны правом роспуска парламентов в субъектах Федерации и возможностью отрешения от должности глав субъектов РФ за нарушение федерального законодательства, а также за отказ от выполнения решения судебных органов по делам о несоответствии региональных законов федеральной Конституции. Следует признать, что на практике столь «крутые» меры к регионам со стороны центральной власти принимать не пришлось, и с формальной стороны работа проводилась относительно спокойно. Большинство северокавказских республик предпочли не спорить с Кремлем и меняли нормативные акты по представлению федеральных органов власти². В итоге Центр и регионы нашли общий язык, и к 2001 году, по данным Минюста РФ, всего лишь 6% региональных законов оставалось вне рамок общероссийского законодательства.

Было бы ошибкой также считать, что основная проблема состояла только в отклонении местных законов от общероссийских правовых норм. Главная сложность в обеспечении единства правового пространства РФ заключалась в том, что пересмотр таких законообразующих документов, как республиканские Конституции, автоматически повлек за собой ревизию всей региональной нормативной базы. Настойчивость окружных полпредов вскоре принесла свои плоды, и окончательная «правовая зачистка» регионов была проведена в течение последующих лет (2004–2005 гг.).

Таким образом, проблема борьбы с региональной фрондой и угрозой сепаратизма в России к середине первого десятилетия XXI в. перестала носить политический характер и перешла в юридическую плоскость. Например, в 2009 г. Конституционный суд РФ вновь был вынужден заняться упорядочением процесса законотворчества на местах, призвав власти ряда республик (Чечни, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии) в кратчайшие сроки изъять из рес-

¹ Известия, 21.11.1998.

² В свою очередь, некоторые эксперты на Северном Кавказе говорили «о неконституционности требований федерального Центра, привести законодательство республик РФ в соответствие с федеральными законами», усмотрев в этом «целенаправленную политику Москвы по упразднению республик и созданию в конечном итоге унитарного российского государства». – Бюллетень Сети этнологического мониторинга. – М: ИЭ и А РАН, ноябрь 2000 г, № 34. С. 69.

публиканских Конституций и других правовых актов следующие положения, противоречащие федеральным законам: о «суверенитете», о «народе субъекта РФ как источнике власти» и некоторые другие¹.

Поскольку законотворческий процесс бесконечен, то и сегодня в северокавказских республиках по-прежнему принимаются местные законодательные акты, в основном постановления и распоряжения исполнительной власти, которые после соответствующего мониторинга в федеральном округе и прохождения экспертизы в Минюсте РФ подлежат коррекции (см. табл. 1).

Выправление правового пространства Российской Федерации выявило явное отставание федерального законодательства от декларированной региональной политики и принципов конституционного федерализма. Считается, что многих правовых противоречий удалось бы избежать, если бы предпочтение было отдано традиционным федеративным методам: согласованию политики, координации нормотворчества, должному взаимному информированию Центра и регионов о принимаемых решениях.

Таблица 1

**О соответствии законодательства республик Северного Кавказа
Федеральному законодательству РФ (изменения за период 2003–2011 гг.)**

Республики	Общее количество законодательных актов	Действующих	Не соответствуют ФЗ	Соответствуют ФЗ	Процент несоответствия ФЗ
2003 год					
Адыгея	1312	1148	31	392	2,6
Дагестан	1140	1002	46	600	4,5
Ингушетия	1104	894	50	435	5,6
КБР	1345	1038	51	616	4,7
КЧР	1881	1155	26	778	2,2
Северная Осетия	1216	1010	8	780	0,8
2011 год					
Адыгея	–	857	20	837	2,3
Дагестан	–	646	13	633	2,1
Ингушетия	–	416	5	409	1,2
КБР	–	628	10	618	1,5
КЧР	–	750	11	739	1,4
Северная Осетия	–	435	9	426	2,0
Дагестан	–	369	29	340	7,9

Примечания: ФЗ – федеральные законы; – нет данных.

Источники: Составлено автором на основании официальных источников Минюста РФ:

1. «Интегрированная база данных Федеральный Регистр», за соответствующие годы.
2. «Сведения за январь-декабрь 2011 г. о деятельности по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». Сборник Минюста РФ, М., 2012.

¹ Постановление о недопустимости включения в республиканские Конституции норм о суверенитете и республиканском гражданстве выносились Конституционным Судом еще в 2000–2001 гг.

Вслед за упорядочением регионального законодательства, **была отменена также договорная практика, которая в 1990-е годы приобрела массовый характер**. Решение внутрифедеральных проблем путем заключения договоров между федеральными органами власти и властями субъектов РФ вызывало немало возражений у оппонентов, считавших, что в стране формируется конституционно-договорная федерация, и нарушается единое правовое поле. Договорная практика критиковалась также как форма лоббирования интересов тех или иных регионов, как тормоз экономических реформ в стране, где все субъекты РФ должны играть по единым правилам на едином экономическом пространстве.

Согласно официальной версии Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям, Москва пыталась изменить фактическую асимметрию федеративного устройства и неравномерность объема полномочий у субъектов РФ путем заключения двусторонних договоров между федеральными и республиканскими властями. Это был своего рода механизм, «сдержек и противовесов», способных поддержать равновесие в системе федеративных отношений¹. По мнению правоведов, развитие договорных отношений в России было, прежде всего, обусловлено отсутствием законодательного решения проблемы по разграничению предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и отдельных субъектов РФ. При этом в стране отсутствовала единая правовая политика, касающаяся заключения договоров. Серьезную озабоченность не могло не вызвать то обстоятельство, что немалая часть договоров вторгалась в предмет федерального конституционного регулирования, а ряд договорных положений противоречил Конституции РФ и федеральному законодательству². Все это фактически вело к конфедерализации страны, когда проблема ее целостности оказывалась предметом своего рода торга и «разменов» между Центром и регионами. Фактически был запущен процесс, при котором один субъект Федерации «первого сорта» получал больше прав по сравнению с другим, «второсортным» субъектом федерации. Известно, что проекты договоров готовились кулуарно, специальной комиссией при Президенте РФ, минуя Совет Федерации, который по закону должен был их визировать. Всего в Российской Федерации с 1994 г. по 1998 г. было заключено 42 Договора между федеральным Центром и 46 субъектами федерации, а также более 570 соглашений к ним. Некоторые из этих договоров подписывались главами региональных администраций, и не были одобрены Законодательными собраниями в субъектах. Часть договоров и соглашений не были опубликованы, а ряд их статей, как сообщалось в прессе, носили секретный характер³.

¹ Российские регионы / Бюллетень РИА НОВОСТИ. 1996. № 4.

² Договорные формы и принципы федеративных отношений в России / Журнал российского права. 1997. № 2. С. 24–25.

³ Саква Р. Республиканизация России: суверенитет, федерализм и демократическое устройство // Конституционное право. Восточно-европейское обозрение. 1999. № 4. С. 3.

В числе первых подписантов двусторонних договоров были и две республики Северного Кавказа – Кабардино-Балкария (июль 1994 г.) и Северная Осетия (март 1995 г.). Тот факт, что договоры не охватывали все северокавказские республики, во многом объяснялся стремлением руководства каждой из них, самостоятельно выстраивать отношения с федеральными властями, используя другие возможности¹.

Двусторонние договоры и сопутствующие им пакеты соглашений в чем-то освободили регионы от мелочной опеки федеральных властей, позволили решить ряд внутривластных проблем. Индивидуальный выбор конкретных субъектов федерации при подписании договоров не был случайным, и означал, как правило, наличие особых отношений между Президентом РФ Б. Ельциным и региональными лидерами (в данном случае – В. Коковым и А. Галазовым). Договоры с этими двумя республиками фиксировали их привилегированное положение по сравнению с другими северокавказскими субъектами РФ. Сама процедура подготовки и подписания этих документов нередко превращалась в продолжительный «торг», в ходе которого торгующейся группе удавалось выбить для своего региона больше прав, привилегий и финансовых средств. Характерно, что после подписания договора обе стороны достаточно вольно трактовали степень своей ответственности перед федеральным законодательством². С юридической точки зрения двусторонние договоры заключались между федеральными и региональными органами власти в дополнение к Конституции РФ и республиканским Конституциям, и во многом имели уточняющее значение.

Более конкретно «предметы ведения» и «полномочия» Центра и регионов определялись в специальных соглашениях, которые подписывали в пакете с договорами³. Так, к двустороннему договору с Северной Осетией были подписаны пять соглашений, определявших полномочия и компетенции сторон: по вопросам собственности; в оборонных отраслях промышленности; в области санаторно-курортного лечения, отдыха и туризма; о владении, пользовании и распоряжении землей и другими природными ресурсами; в области внешне-экономических связей⁴. Кабардино-Балкария не подписывала соглашения к договору с федеральным Центром, но в то же время определенные льготы и преимущества ей были предоставлены соответствующими Постановлениями правительства РФ и Указами Президента РФ (см. табл. 2).

¹ Так, президент Адыгеи А. Джаримов неоднократно высказывал отрицательное отношение к договорной практике. По его словам, «само их заключение было несерьезно организовано, без наличия достаточной юридической базы, и поэтому особого значения они не имеют». – Независимая газета, 21.02.2000.

² Селиверстов В.Е. Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // Регион: экономика и социология. 2008. № 2. С. 199.

³ Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. Конституционно-правовые аспекты. М., 1998.

⁴ Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: социально-экономический справочник. М., 1999. С. 262–264.

Таблица 2

**Договорно-правовые отношения регионов Северного Кавказа
с федеральным Центром в 1992–1999 гг.**

Субъект РФ	Двусторонний договор*	Число соглашений к договору	Число указов Президента РФ по проблемам развития региона	Число постановлений правительства РФ по проблемам развития региона
Республика Адыгея	Не подписан	—	1	2
Республика Дагестан	Не подписан	—	3	8
Республика Ингушетия	Не подписан	—	3	3
Кабардино-Балкарская Республика	Подписан 1.07.1994 г.	—	3	7
Карачаево-Черкесская Республика	Не подписан	—	2	4
Республика Северная Осетия-Алания	Подписан 23.03.1995 г.	5	1	3
Чеченская Республика	Договор от 12.05.1997 г.**	2	3	4

Примечания:

* – «Договор о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными органами власти и органами власти субъекта РФ».

** – Договор «О мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия».

Источник: Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ: социально-экономический справочник. М., 1999. С. 262–264.

Некоторые положения двустороннего Договора Центра с КБР создавали проблемы для последующего нормотворчества. В частности, ряд предметов совместного ведения был отнесен к компетенции республики: установление системы государственной власти, обеспечение законности и правопорядка, внешнеэкономическая деятельность и т.д. Ряд предметов т.н. исключительного ведения Федерации был отнесен к совместному ведению РФ и КБР: федеральная государственная собственность; оборона и безопасность; установление основ бюджетно-финансовой и налоговой политики¹.

Аналогичные несоответствия содержались в Договоре с Северной Осетией, к ведению которой были причислены в частности: поддержание законности и правопорядка; владение, пользование и распоряжение землей, недрами; бюджетная система; решение вопросов республиканского гражданства и т.д.

¹ Конституционно-правовые проблемы развития Российской Федерации. – Издание Госдумы. М., 2000. С. 149.

С началом президентства В. Путина было принято решение об упорядочении практики договорных отношений. В новой администрации, очевидно, сочли, что подобные юридические договоренности, по большому счету, были в свое время вынужденными подарками Москвы регионам, а Российская Федерация превращалась при такой практике в «договорное государство». Был признан ошибочным сам путь подписания договоров, поскольку это подрывало конституционное устройство России, превращая страну в неуправляемую систему удельных княжеств.

Проведенная в начале 2000-х гг. В. Путиным реформа по укреплению государственности практически свела «на нет» значение договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти РФ и субъектов Российской Федерации. С 21 декабря 2001 г. по 20 мая 2003 г. было прекращено действие 33 договоров с 34 субъектами РФ. Именно в этот период прекратили свое действие договоры с северокавказскими республиками – КБР и РСО-А (2002 г.)¹. С 9 июля 2005 г. все оставшиеся на тот момент Договоры прекратили действие, в соответствии со статьей 5. Федерального закона № 5 от 4 июля 2003 г.² Одновременно в руководстве страны пришли к выводу о том, что подписанный в марте 1992 г. Федеративный Договор себя исчерпал, и с точки зрения дальнейшего развития страны это документ больше не имеет перспектив³.

Особо следует остановиться на договорных коллизиях с Чечней. В ноябре 1991 г. эта республика в одностороннем порядке провозгласила независимость и отказалась подписать Федеративный Договор. В 1992–1993 гг. на двусторонних переговорах стороны обсуждали проект Договора между РФ и ЧР о взаимном делегировании предметов ведения и полномочий органов государственной власти. Всего в этот период Д. Дудаеву было предложено 11 вариантов проектов Договора с федеральным Центром. Однако все они вызвали серьезные нарекания сепаратистского руководства Чечни, посчитавшего, что разрабатываемый документ принципиально ничем не отличается от Федеративного Договора⁴.

После прихода к власти в Чечне антидудаевской оппозиции во главе с Д. Завгаевым, в декабре 1995 г. было подписано Соглашение об основных принципах взаимоотношений, которое по замыслу, должно было претворять заключение полномасштабного договора между Москвой и Грозным.

¹ Договор о прекращении Договора 8.08.02. Подписан Президентом РФ и Президентом КБР / Собрание законодательства РФ. 2002. № 37. Статья 9054; Договор о прекращении Договора 2.09.02. Подписан Президентом РФ и Президентом РСО-А / Собрание законодательства РФ. 2002. № 37. Статья 9055.

² Разграничение полномочий органов государственной власти в российской Федерации. – Информационно-аналитический материал Аналитического Управления Совета Федерации РФ // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2008. № 3. С. 22–23.

³ Российская газета, 30.03.2002.

⁴ Косиков И.Г. Российско-чеченские отношения как проблема обновляющейся Российской Федерации. / Выступление на Международном конгрессе горских народов. Нальчик, 2–4.08.1994.

С началом новой эскалации вооруженного противостояния, завершившейся захватом сепаратистами республиканской столицы в августе 1996 г. в Хасавюрте (Дагестан) представители федеральной власти (А. Лебедь и С. Харламов) и чеченской стороной (А. Масхадов и С. Абумуслимов) подписали два документа: Заявление и Принципы определения основ взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой¹. Ставшие известными впоследствии как Хасавюртовские соглашения, эти документы положили конец военным действиям и установили переходный период в отношениях с мятежной республикой.

В мае 1997 г. между Б. Ельциным и А. Масхадовым был подписан Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия, а также два соглашения – об экономическом сотрудничестве и об особенностях организации денежного обращения и безналичных расчетов. Власти Грозного, несмотря на эту договорную базу, отвергали любые варианты договоренностей с Москвой, которые, по их мнению, могли по-иному интерпретировать стремление республики к полной политической самостоятельности. В подготовленном Москвой в 1997 г. проекте Договора о разграничении предметов ведения и полномочий, предусматривалось наделение республики широкими правами, превышающими даже «татарстанский вариант». В ответ ичкерийское руководство подготовило свой собственный проект Договора о добрососедстве и сотрудничестве, оставленный Москвой без внимания². В последующие два года переговоры между Москвой и Грозным зашли в тупик, а после начала проведения федеральным Центром контртеррористической операции (КТО), было объявлено, что Хасавюртовские соглашения исчерпали себя и стратегически, и тактически.

После свержения сепаратистского режима, руководство РФ неоднократно выражало готовность, заключить Договор с новым чеченским руководством (А. Кадыров), предоставив республике широкие полномочия в составе РФ. По существу Кремль был готов в тот момент пойти на исключение из правил, признавая существенную специфику ситуации в послевоенной республике, хотя в стране в целом от договорной практики уже отказались. В дальнейшем, после затянувшегося периода переговоров «об особом статусе», в 2007 году новое чеченское руководство (Р. Кадыров) заявило, что более не настаивает на заключении планировавшегося ранее двустороннего Договора с Федеральным Центром.

Анализируя тенденции последнего десятилетия, нужно отметить **постоянное стремление Центра усилить политико-правовое воздействие на формирование региональных органов власти, в частности, в вопросе выдвижения кандидатов на пост главы республики.**

Федеральный закон № 95, принятый в июле 2003 г., установил процедуру отзыва высшего должностного лица субъекта РФ, в случае нарушения им закона РФ или закона республики, а также в случае неоднократного, и без уважитель-

¹ Осмаев А.Д. Чеченская Республика в 1996–2006 гг.: Хроника, документы, исследования. Нальчик, 2008. С. 3–4.

² Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ... 1999. С. 266–267.

ных причин невыполнения им своих обязанностей¹. Главы республик могут быть законодательно отрешены от должности Президентом РФ или отозваны голосованием граждан республики.

В сентябре 2004 г. после событий в г. Беслане (РСО-А) В. Путин выдвинул три законодательно закреплённые инициативы: введение особого механизма назначения высших должностных лиц субъектов Федерации; введение пропорциональной системы выборов; разграничение предметов ведения и полномочий между всеми ветвями власти. В этих целях было предложено заменить выборы глав субъектов Федерации на механизм их назначения по представлению Президента России. Соответствующие изменения были внесены в федеральные законы в декабре 2004 г.² Это было связано с тем, что система прямых выборов глав субъектов ассоциировалась с рядом негативных факторов: ангажированностью некоторых кандидатов крупным капиталом; приходом в регионы случайных, и зачастую незнакомых с проблемами управления людей и т.д. Институт прямых выборов способствовал в определенной степени усилению регионального сепаратизма, когда руководители на местах порой не считались с интересами государства, превратив свои регионы в удельные княжества³.

Для реализации норм нового закона был издан специальный президентский Указ⁴. В нем предусмотрено, что кандидатуры должны вноситься на альтернативной основе (не менее двух кандидатов), обязательным стало требование представления копии декларации о доходах кандидата и о принадлежащем ему имуществе⁵.

Решение об отмене прямых выборов глав субъектов в первую очередь означало дальнейшую централизацию политического пространства РФ и унитаризацию всей системы власти в стране⁶. Оно также имело лишь опосредованное отношение к борьбе с терроризмом, зато четко вписывалось в политику Кремля по «укреплению единства России».

¹ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» // Российская газета, 08.07.2003.

² Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Официальное интернет-представительство Президента России www.kremlin.ru.

³ Российская Федерация сегодня. 2004. № 19. С. 2–3.

⁴ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации».

⁵ Указ Президента РФ № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» от 27 декабря 2004 г. // www.kremlin.ru.

⁶ Характерно, что в 2010 г. Д. Медведев предпочел именовать процедуру назначения губернаторов «выбираемостью» или «просто непрямыми выборами» / Коммерсант, 28.04.2010.

Статус президентов республик был значительно снижен, и они из народных избранников превратились в чиновников вертикально-иерархической бюрократической системы, где над ними стоял полпред Президента в федеральном округе. Законодательно были созданы такие условия (п. 4 Федерального закона от 11 декабря 2004 г.), когда несогласие с предложенной кандидатурой высшего должностного лица республики могло привести к роспуску местного парламента в субъекте РФ. Вместе с тем, инициативы, озвученные В. Путиным, свидетельствовали также о регулярно повторявшихся сбоях во властной вертикали и об ослаблении системы государственного управления, существовавшей с 2000 г.

Не вызывает также сомнения, что предпринятые В. Путиным шаги были адресованы, в первую очередь, республикам Северного Кавказа, где региональные выборы нередко сопровождались терактами и усилением межнациональной напряженности. Характерно, что эту реформу власти единодушно поддерживали практически все главы северокавказских республик, выступившие за дальнейшее усиление позиции федерального Центра в макрорегионе и согласившиеся с новой ролью его «назначенцев».

Вскоре в республиках прошла волна отставок высших должностных лиц. В 2005–2007 гг. свои посты покинули представители бывшей партийной номенклатуры и региональные «тяжеловесы»: А. Дзасохов (Северная Осетия), В. Коков (КБР), М. Магомедов (Дагестан), Х. Совмен (Адыгея). Их места заняли новые функционеры, хотя в основном это были представители прежних правящих команд. Новый кадровый корпус исполнительной власти в северокавказских республиках был готов работать под контролем Центра и заявил о полной лояльности Москве. При этом членство в партии власти – «Единая Россия» – и поддержка федерального Центра играли важнейшую роль при назначении на пост высшего должностного лица республики.

Политика Центра по формированию органов государственной власти фактически отменила институт президентства, существовавший в республиках Северного Кавказа с 1990-х годов, а руководителей регионов стали именовать «главами субъектов». Характерно, что лидеры республик в целом не возражали против «деполитизации» своего статуса, согласившись сосредоточиться, прежде всего, на административно-хозяйственной деятельности.

Почему так произошло? Один из очевидных ответов – это нехватка у региональных властей собственных экономических ресурсов. Все республики Северного Кавказа зависят от дотаций из федерального бюджета (см. табл. 5). Еще одна причина «подчинения» центру – это усиление террористической деятельности, этнического и религиозного экстремизма в регионе. Справиться с этими проблемами республиканским руководителям самостоятельно, без вмешательства Москвы было практически невозможно.

С другой стороны, в отличие от глав республик жители Северокавказского региона не столь однозначно восприняли перемены. По мнению ряда местных экспертов, в конечном счете, неважно – назначают главу республики или его избирают, если при этом Центр дает ему конкретные, понятные населению за-

дачи, требуя их исполнения, а при необходимости своевременно наказывает¹. Во время наших поездок по Северному Кавказу и бесед с местными жителями, автору неоднократно приходилось слышать негативные мнения по поводу отмены такого важного демократического института, как выборы регионального руководства. В последующие годы эта весьма распространенная точка зрения нашла подтверждение и в федеральном руководстве. По словам Главы Совета Федерации РФ В.Матвиенко, «существующий порядок назначения губернаторов был эффективен с управленческой точки зрения, но спровоцировал отчуждение народа от власти»².

В 2008 г. в своем Послании Федеральному Собранию Д.Медведев озвучил идею, дающую партиям, победившим на региональных выборах, право выдвигать свои кандидатуры на пост глав субъектов РФ. А в 2011 г. он предложил вновь вернуться к прямым выборам руководителей регионов в составе РФ. Как это случалось и в прошлом, эти идеи Центра не вызвали особых возражений у северокавказских лидеров. Небольшим диссонансом стало лишь заявление в мае 2012 г. главы Чеченского Парламента Д. Абдурахманова, посчитавшего, что главу субъекта нельзя ограничивать двумя сроками, как это было прописано в модельном законопроекте. Однако вскоре глава ЧР Р. Кадыров заявил, что «республике не нужны особые условия избрания и пребывания в должности руководителя региона»³.

Возвращение к выборам глав республик, как прогнозируется, не везде на Северном Кавказе может пройти гладко. Многие эксперты с тревогой относятся к возможному развитию ситуации в Дагестане, который никогда прежде не выбирал главу субъекта (с 1996 по 2004 г. республикой руководил Госсовет, в который входили представители всех 14 титульных этносов РД). Поскольку самый крупный народ в республике – аварцы, то существуют опасения, что новый порядок избрания главы республики может дать им серьезные преимущества. Логично встанет дальнейший вопрос о выборных перспективах и последующем участии в политической жизни представителей других этнических сообществ. Очевидно, что в Дагестане, как и в других полиэтничных республиках Северного Кавказа, на первый план будет выдвигаться, как это неоднократно бывало в прошлом, национальная проблематика. Тем не менее, глава Дагестана М.-С. Магомедов заверил, что «возвращения к опосредованным формам, как Госсовет, невозможно. Выборы будут такими же, как и по всей стране. Это федеральный закон, и он будет применяться»⁴.

Согласно оценкам электорального настроения у населения республик СКФО, если бы прямые выборы состоялись в 2011 г., то из шести действующих глав субъектов свой пост сохранил бы только Р. Кадыров. По мнению опрошенных респондентов, за нынешних руководителей СКФО проголосовали бы: в Да-

¹ Закубанье (г. Майкоп). 2010. № 9.

² <http://regnum.ru/news/kavkaz/chechnya/1484220.html?forprint>.

³ Закон и право. – Информационно-аналитический журнал, Грозный. 2012. № 7. С. 2.

⁴ Московский Комсомолец, 31.05.2012.

гестане – 12%, в Ингушетии – 28%, в Кабардино-Балкарии – 32%, в Карачаево-Черкесии – 16%, в Северной Осетии – 22%¹. Исходя из подобных прогнозов, нынешним главам северокавказских республик придется в будущем приложить немалые усилия для доказательства своей легитимности и обеспечения поддержки со стороны местного населения на выборах, даже с учетом административного ресурса.

Некоторые явные неудачи федеральной политики в регионе в последние годы связаны с недостаточной предварительной экспертной проработкой решений, принимаемых на общегосударственном уровне, и с недоучетом в них местной специфики региона.

Решение российских властей, не указывать в паспорте гражданина РФ нового образца национальность его владельца, едва не привело к очередному противостоянию между Москвой и регионами. Особенно активно протестовали против отмены графы в паспорте (бывший «пятый пункт»), помимо Республики Татарстан, также и ряд северокавказских республик. Так, глава Народного собрания Дагестана Муху Алиев, заявлял, что изъятие из паспорта графы «национальность» преждевременно, и может оказаться на руку разного рода националистическим движениям. В этой республике ранее уже обсуждалось предложение о том, чтобы не указывать национальную принадлежность жителей, с учетом проживания в Дагестане нескольких десятков этносов. Однако большинство населения высказалось против этой инициативы². Руководство Северной Осетии-Алании со своей стороны обратило внимание на отсутствие в новом паспорте записи на осетинском языке. Власти Республики Ингушетия, также возражали против отсутствия графы «национальность», при этом пытались самостоятельно дополнить структуру общероссийского паспорта «пятым пунктом».

Для населения Северного Кавказа «выпадение» этого пункта, возможно, и не имело бы большого значения, если бы не общая ситуация в стране на тот момент. Продолжение чеченской войны, сопровождавшееся нагнетанием межнациональной розни, появление многочисленных мигрантов и беженцев с Кавказа в российских городах, поголовные милицейские проверки паспортов на улицах – все это породило страх рядовых граждан – уроженцев северокавказских республик – перед произволом милиции. На этом фоне с подачи правоохранительных органов РФ и с помощью федеральных СМИ широко распространился весьма некорректный термин «лицо кавказской национальности», особенно часто звучавший в криминальных сводках. Для среднего российского обывателя почти все «лица кавказской национальности» похожи друг на друга по физиономическому типу, а многие чеченские, ингушские, дагестанские, осетинские, кабардинские и др. фамилии, как известно, пишутся одинаково. В результате жителей

¹ Оценка социально-экономической ситуации и электорального настроения в республиках Северного Кавказа. Результаты репрезентативного исследования: Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Чеченская Республика. М., лето-осень 2011. С. 9.

² Интерфакс, 22.10.1997.

с Кавказа почти поголовно стали отождествлять с «чеченскими бандитами» и террористами, что сыграло свою роль в столь остром восприятии решения Центра об отмене графы «национальность».

Можно предположить, что ни в Кремле, ни в Белом Доме не ожидали подобной острой реакции в северокавказских субъектах. Чтобы разрядить ситуацию, центральные власти приняли в итоге компромиссное решение. Оно предусматривает право республик, входящих в состав РФ, изготавливать специальные вкладыши в общегражданский паспорт РФ, с текстом, напечатанном на родном языке, и вносить в них – по своему усмотрению – графу «национальность» или иные отметки.

Совершенно неожиданно для Центра массовые протесты по стране, в том числе на Северном Кавказе, вызвал федеральный закон «о монетизации льгот» (ФЗ № 1222, 22.08.2003). Этот закон напрямую затронул социальное самочувствие многих людей – ветеранов труда, тружеников тыла, а также жертв политических репрессий, которых не устраивал предложенный правительством РФ отказ от системы натуральных льгот. Возмущение жителей усугублялось тем, что новый порядок вводился с 2005 года, когда отмечался 60-летний юбилей Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. Отрицательное отношение населения к федеральному закону «о монетизации» было связано не только с его экономическим содержанием, но и с плохо проработанным механизмом практической реализации, с отсутствием необходимого диалога между государственными органами и обществом.

Итогом стали митинги протеста, в которых к удивлению властей участвовали, в основном, пенсионеры – главная электоральная поддержка властей на федеральных выборах. Так, в январе 2005 г. десятки тысяч жителей собрались на митинг в столице КБР – г. Нальчике. Они выступали против замены льгот на денежные выплаты жертвам политических репрессий, которые по закону РФ «О реабилитации репрессированных народов» (1992 г.) были вправе рассчитывать отныне на ежемесячную компенсацию только в размере 400 рублей «монетизированных» льгот¹. Однако в бюджете республики такие денежные средства не были предусмотрены. Об этом глава региона неоднократно докладывал в Москву, пытаясь разрешить финансовую сторону вопроса, чтобы погасить митинговую волну, охватившую КБР. Недовольство населения «монетизацией» приобрело дополнительную этническую окраску: новый закон затронул интересы более чем 24 тысячи репрессированных граждан (преимущественно – балкарцев), в Ингушетии – свыше 39 тыс. чел., в Карачаево-Черкесии – 14, 7 тыс. чел. (табл. 3).

Можно напомнить и такой пример, как *проведение общедофедеральной муниципальной реформы*. В полиэтничных северокавказских республиках формирование муниципальных органов власти проходило более сложно и медленно, чем на остальной территории России. Главными противниками развития самоуправления оказались руководители республик, выступавшие против разделения властных полномочий и стремившиеся подмять под себя «муниципалов».

¹ <http://www.newsru.com/russia/18jan2005/pensionery.html>.

Таблица 3

**Численность «региональных льготников»
в республиках Северного Кавказа 2004 г. (человек)**

Республика	Общая численность населения	Ветераны труда	Труженики тыла	Репрессированные
1. Адыгея	448 900	44 592	4163	1700
2. Дагестан	2 161 317	138 768	14 702	869
3. Ингушетия	488 200	1032	–	39 662
4. Кабардино-Балкария	791 600	72 943	5191	24 106
5. Карачаево-Черкесия	434 700	49 962	2758	14 689
6. Северная Осетия	673 800	63 665	10 475	–

Источник: Александрова А.Л., Коваленко Е.А., Кузнецов О.И. Реформирование натуральных льгот на региональном уровне: высокая цена скромных достижений / Аналитический доклад. М.: Ин-т проблем города, 2005.

Согласно Федеральному Закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятому в октябре 2003 г., предусматривалось проведение широких преобразований в муниципальной сфере. Первоначально предполагалось, что в течение 2004–2005 гг. будут проведены необходимые территориальные и организационные мероприятия, а реализация самой реформы начнется с 1 января 2006 г. В последующем сроки повсеместного ввода в действие новых механизмов реформы были отложены до 1 января 2009 г.

Среди северокавказских республик к проведению реформы в 2006 г. приступили Дагестан, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия. В свою очередь, Адыгея и Северная Осетия, оттянувшие сроки муниципальных преобразований, начали их только с 1 января 2009 г. Что касается Чечни и Ингушетии, то у этих субъектов РФ отсутствовала сама система местного самоуправления, предусмотренная федеральным законодательством. Именно поэтому был принят специальный закон № 207-ФЗ от 24.11.2008 г. «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и в Чеченской Республике». В нем устанавливалось, что к 1 января 2010 г. должны были быть сформированы предпосылки по реализации муниципальной реформы в этих двух республиках¹.

В северокавказских субъектах РФ проведение муниципальной реформы вызвало обострение ряда некоторых застарелых межэтнических конфликтов, находившихся в латентном состоянии. Среди самых острых вопросов были вопрос о земле и ресурсах, а также об административных границах субъектов. По нашему мнению, высказанному еще до начала проведения реформы в макрорегионе, было нецелесообразно передавать полномочия с уровня субъектов федерации на уровень местного самоуправления в вопросах землевладения и земле-

¹ Стародубровская И., Миронова Н. Муниципальная реформа в республиках Южного Федерального округа. М., 2010. С. 10–11.

пользования, собственности на природные ресурсы и т.д.¹ В ходе реформы факторами межэтнической напряженности и дестабилизации обстановки входе реформы стали территориальные споры и взаимные претензии не только на уровне республик, но и на уровне муниципальных образований, отличавшихся, как правило, по этническому составу.

В ходе определения границ новых муниципальных образований в КЧР и в КБР земельные споры между поселениями перерастали в ряде случаев в столкновения на межнациональном уровне, поскольку характер заселения территорий в регионе отличается «этнической чересполосицей». В свою очередь, муниципальная реформа в Ингушетии натолкнулась на нерешенную проблему определения границ между республиками, образовавшимися в результате разъединения Чечено-Ингушетии, а также на сохранявшееся требование ингушского этноса о его территориальной реабилитации, что подразумевало возвращение в состав РИ районов, находящихся ныне в пределах административных границ Северной Осетии².

Не менее *конфликтотенной* стала общероссийская тема укрупнения субъектов Федерации. В целом начало федеративной реформы в стране породило множество предложений и проектов по укрупнению субъектов Федерации и соответственно – по «перекройке» административно-территориальной карты страны. Наиболее активным сторонником таких изменений были федеральные власти³. Мало кто из авторов объединительных проектов смог аргументировано обосновать новую сетку административного деления и соответственно – субъектного состава РФ. Сторонники подобных идей переустройства России объясняли важность укрупнений необходимостью оптимизации госуправления, преодоления региональных диспропорций; сокращения дотационных территорий в составе Федерации; а также возможностью избавиться от «лишних» и «проблемных» национальных территорий – опасного источника сепаратизма. Детальное изучение многочисленных предложенных схем «слияний», появившихся в 2000–2003 гг. оставляет впечатление, что многое делалось путем проб и ошибок, но отнюдь не на основе долгосрочной стратегии реформирования РФ⁴.

¹ Косиков И. Местное самоуправление в национальных территориях Российской Федерации / Выступление на международной конференции по проблемам местного самоуправления в странах Восточной Европы. Будапешт, 2000. (рукопись, с. 11–12).

² Подробнее см. главы 10, 11, 12, 19, 21.

³ Еще в 1991 г. объединения российских регионов занималась Конституционная комиссия О. Румянцева, созданная в Верховном Совете РСФСР. Она предлагала вместо существовавших на тот период административно-территориальных и национально-территориальных образований в составе России учредить новые территориальные единицы (в количестве 20–59 регионов) по примеру Земель в ФРГ. В 1990-е годы эту идею развил В. Жириновский, выступивший с предложением «губернизации» России, т.е. возвращения к дореволюционному делению страны на губернии, к ликвидации республик и автономий и т.д. – См.: В.В. Жириновский. Новое устройство России. М., 1999 г. 102 с.; то же, 2-е издание. М., 2003, с. 29.

Федеральный центр и субъекты Федерации. Противостояние или взаимодействие. Издание Госдумы РФ. – М., 2001. С.69.

⁴ Косиков И.Г. Реформируемая Федерация: укрупнение российских регионов. М., 2008.

На Кавказе тема «укрупнений» наиболее остро обсуждалась в Адыгее и Краснодарском крае, где власти декларировали первый пилотный проект объединения. Появлялись также планы слияния Чечни и Ингушетии, Чечни и Дагестана, объединения республик с адыго-черкесским населением (табл. 4).

Таблица 4

**Некоторые варианты укрупнений
путем объединения и слияния территорий соседних субъектов в ЮФО***

1. Республика Адыгея + Краснодарский край	Кубанский край
2. Объединение всех республик Северного Кавказа	Северо-Кавказский край (или область)
3. Объединить все республики Северного Кавказа + Ставропольский край	Горская Республика
4. Республики Северного Кавказа + Ставропольский край + Ростовская обл.	Казачий край
5. Чеченская Республика + Республика Ингушетия	Вайнахская Республика
6. Ростовская обл. + Волгоградская обл.	Донская Республика, Область Войска Донского (ОВД)
7. КБР + КЧР + район Моздока (Северная Осетия-Алания) + часть Ставропольского края + районы Краснодарского края (в т.ч. Сочи) + Абхазия (в Грузии)	Черкесская Республика
8. Ставропольский край + КЧР + Республика Калмыкия	Без названия

Примечание: * ЮФО объединял все субъекты Северо-Кавказского экономического района, а также: Республику Калмыкия, Астраханскую область, Волгоградскую область.

Источник: Составлено автором по данным федеральных и региональных СМИ за период 2000–2004 гг.

В духе «унитаристского» подхода к укрупнению территорий в составе России была озвучена идея объединения северокавказских республик в — Ставропольскую и Краснодарскую губернии или в Южный и Волжско-Прикаспийский федеральные округа. В еще одном варианте, разработанным Советом по изучению производительных сил (СОПС) предлагалось поделить страну на 28 губерний. Среди прочих намечали образовать Причерноморскую губернию (с центром в Краснодаре), куда входили бы, помимо Краснодарского края, республики Адыгея и Карачаево-Черкесия. В Северокавказскую губернию (с центром в Ставрополе) должны были, по планам СОПС, войти Кабардино-Балкария, Дагестан, Чечня, Ингушетия и Северная Осетия. В противоположность этим проектам на прошедшем в 2004 г. в Сочи Форуме народов Кавказа была обнародована идея создания Горской республики на базе северокавказских республик и Ставропольского края¹.

¹ Идея централизации управления на Северном Кавказе отнюдь не нова. До 1917 г. в составе Российской империи существовал Кавказский край, в который входили шесть губерний, включая территории Закавказья. После Гражданской войны непродолжительное время существовала Горская Республика (1921–1924 гг.), в которую входили все северокавказские территории, за исключением Дагестана. Одной из причин недолговечности этого, по сути дела, формального объединения, был тот факт, что у народов макрорегиона никогда не было традиций совместного проживания в подобном государственном образовании. — Политический журнал. 2004. № 46. С. 73–74. В Современной России одним из первых, кто предложил объединить все северокавказские субъекты, был А. Лебедь, выступивший на Учредительном съезде Миротворческой миссии на Северном Кавказе в 1998 г.

Начавшиеся общественные дискуссии заставили руководство страны скорректировать первоначальные планы. Как известно, с юридической точки зрения объединение или, наоборот, разукрупнение субъектов федерации по российскому законодательству – это прерогатива самих регионов, а сам этот процесс должен включать процедуру референдума. Использование этого правового механизма на Северном Кавказе могло вызвать серьезные потрясения и непредсказуемые последствия, с учетом существующих латентных территориальных конфликтов и стремления лидеров национальных движений у ряда этносов (в КБР, КЧР и Дагестане) к обретению территориальной самостоятельности для своих народов. Именно поэтому в Администрации В. Путина достаточно взвешенно подошли к началу укрупнений на практике, выбрав «мягкий» вариант проведения преобразований, затронувший только автономные округа, но не республики¹.

Со своей стороны, властные группировки в республиках Северного Кавказа выступали против укрупнения своих регионов, во-первых, потому, что это грозило им потерей существующего конституционного статуса и его атрибутов: представительство в Госдуме и в Совете Федерации Федерального собрания РФ (по два депутата); закрепление за регионом множество должностей в территориальных подразделениях федеральных министерств и ведомств.

Во-вторых, региональные лидеры увидели также экономические угрозы в случае реализации объединительных проектов: потерю существенных субвенций территориям из федерального бюджета; утрату «хлебных мест» в выше названных федеральных организациях, куда обычно трудоустраивали своих родственников, ближайшее окружение и проч. На практике ни один объединительный проект с участием республик Северного Кавказа не был запущен из-за опасения обострения межнациональных проблем.

Среди всех возможных вариантов наиболее обсуждаемым оказался проект слияния Адыгеи с Краснодарским краем. Выбор именно этой республики для старта процесса укрупнения регионов был не случаен: Адыгея в силу своего географического положения, этнодемографической ситуации, а также состояния экономики хорошо подходила на роль «пробного шара» проведения политики укрупнений на Кавказе.

Объединительная инициатива федерального Центра столкнулась с крайне негативным ее восприятием со стороны национальной элиты в республике, притом, что руководство Адыгеи сумело мобилизовать в свою поддержку активную часть местного населения и зарубежную адыгскую диаспору. С другой стороны главные оппоненты адыгского (черкесского) национализма в лице лидеров и участников республиканской организации «Союз славян Адыгеи» высказывались за объединение с «материнским» краем. Они вполне здраво рассуждали, что речь не идет о ликвидации республики, а всего лишь о ее повторном вхождении в состав края. Сторонниками объединения с Краснодарским краем были не только русские в Адыгее. Один из депутатов республиканского парламента (этнический адыг) заявил в разгар политического противостояния сто-

¹ Косиков И.Г. Исчезающие субъекты Федерации: российские автономии в контексте федеративной реформы // Россия и современный мир. 2007. № 2(55). С. 125–142.

ронников и противников объединения, что «...и у русских, и у адыгейцев, участвующих в митингах, мотивы одни и те же. Они видят, что республика образована искусственно и служит для того, чтобы кормить адыгейских министров и националистов. А таких у нас в Адыгее всего 1–1,5% населения»¹.

Прошедший в Адыгее в апреле–мае 2006 г. «смотр внутривнутриполитических сил» продемонстрировал, что и сторонники, и противники слияния республики с соседним краем имеют достаточно большой потенциал, способный оказать влияние на общегосударственную политику реформирования государственно-территориального устройства страны. Это фактически вынудило Москву пойти на попятную и заморозить уже запущенную схему объединения в тот момент, когда достаточно было «продать» республиканский закон о референдуме и поставить вопрос об объединении республики с краем на всеобщее голосование. Федеральная власть, столкнувшись с сопротивлением своим планам, даже не попыталась объяснить жителям Адыгеи, почему укрупнение «национальных» регионов на Урале и в Сибири – это «хорошо», а на Кубани – «плохо».

К середине 2004 г. «объединительный бум» на Северном Кавказе временно затих, но, как оказалось, ненадолго. В последние годы активно поднимался вопрос о воссоздании единой Чечено-Ингушетии, с последующим присоединением к ней соседних республик.

С подобными инициативами выступали, в частности, Председатель Госсовета Чечни Т. Джабраилов и спикер Парламента ЧР Д. Абдурахманов. В качестве аргументов «за» выдвигались общие исторические корни и этнокультурная составляющая вайнахских народов, а также то обстоятельство, что подобное объединение позволило бы урегулировать вопросы установления административной границы между двумя субъектами федерации (Чечня и Ингушетия оспаривают принадлежность Сунженского и Малгобекского районов). Призывы чеченской стороны, тем не менее, не нашли понимания в Ингушетии, без согласия которой было невозможно запустить объединительный процесс.

Представляется, что в настоящее время общественное мнение на Северном Кавказе не готово поддержать объединительные инициативы в регионе, хотя в предложениях такого рода, как на федеральном, так и на региональном уровнях по-прежнему нет недостатка. Упомянем лишь наиболее известные среди них.

Так, лидеры «Черкесского Конгресса» КБР предлагали создать новый федеральный округ, объединяющий исторические территории проживания адыгского этноса: Краснодарский и Ставропольский края, Адыгею, КБР и КЧР. Другие адыгские этноактивисты выступили с предложением, изменить название КБР на Адыго-Балкарию, а республику КЧР именовать Адыго-Карачаевской Республикой. В 2009 г. в Черкесске прошли митинги, где звучали идеи о воссоздании Черкесской АО в статусе республики, с последующим включением ее в состав Ставропольского края. Под лозунгом защиты оборонительного фланга России на Кавказе предлагалось, объединить Северную Осетию, КБР и Адыгею².

¹ <http://novopol.ru/print2436.html>.

² http://www.gazeta.ru/print/2005/08/12/oa_167186.shtml.

На Терском Казачьем круге в июле 2009 г казачьи атаманы выдвинули идею воссоздания Терской области,¹ а так называемые нереестровые казаки в 2010 г. обратились к Президенту РФ с предложением, создать Ставропольскую Русскую Республику.

У целого ряда народов, проживающих на Северном Кавказе, по-прежнему сохраняется нереализованное на практике стремление к образованию новых этнотерриториальных субъектов Федерации. Это касается, прежде всего, осетин РСО-А, выступающих за воссоединение со своими этническими братьями в Южной Осетии, а также лезгин, проживающих в Дагестане и соседнем Азербайджане, выдвинувших идею единого Лезгистана.

Известно, что этническая элита ногайцев тоже чувствует себя ущемленной, т.к. в отличие от многих других северокавказских народов ногайский этнос во времена СССР не получил территориальную автономию ни в какой форме (ни округ, ни республику). Участники Съезда ногайцев России, состоявшегося в мае 2011 г., потребовали признать «недействительным» и «антиконституционным» Указ Верховного Совета РСФСР, в результате которого ногайцы оказались «разделенным» народом, проживающим дисперсными группами на Ставрополье, в Дагестане, Чечне, КЧР и в Астраханской области. Съезд в очередной раз поставил вопрос о самоопределении ногайского народа в рамках одной административно-территориальной единицы.²

Новые идеи по радикальной перекройке Федерации в очередной раз выдвинул в 2010 г. спикер Госдумы РФ Б. Грызлов, предложивший объединить дотационные субъекты РФ (а к ним относятся все республики Северного Кавказа – И.К.) с экономически более сильными регионами. Экспертное сообщество практически единодушно назвало это предложение абсурдным, соответствующим нехитрому плану чиновничьей логики – все унифицировать³.

Между тем, известные государственные деятели и политики федерального уровня продолжают популяризировать идеи укрупнения регионов России, вплоть до полного отказа от национально-государственных субъектов в составе Федерации. В ходе подготовки к выборам Президента РФ 2012 года ряд кандидатов на высший государственный пост в стране затрагивали в своих программах проблему отношений Центра с регионами и национальный вопрос. Так, давний сторонник унитарной России, лидер ЛДПР В. Жириновский предлагал фактически ликвидировать республики, включив их в соседние края и области, а также «...ввести прямое президентское правление на территории республик Северного Кавказа»⁴.

¹ В личной беседе с атаманом Терского казачьего войска М. Инкавцовым, состоявшейся в декабре 2009 г., говорилось о предложении казаков, включить в состав Терской области КБР, Чечню, Ингушетию, Северную Осетию, Дагестан и часть Ставропольского края. Что касается Адыгеи и КЧР, то эти республики, по мнению атамана М. Инкавцова, скорее относятся к Кубани.

² <http://www.rosbalt.ru/kavkaz/2011/05/31/854041.html>.

³ <http://www.regions.ru/news/2266358/print/>.

⁴ Там же, с. 4.

В 2011 г. член Национального антитеррористического комитета (НАК), первый вице-спикер Совета Федерации А. Торшин сделал заявление, что регионам Северного Кавказа, в которых часто происходят теракты, необходимо приостановить федеральное финансирование¹.

Эффективность существования республик в составе РФ уже неоднократно ставилась под сомнение лидером партии Гражданская платформа, бизнесменом М. Прохоровым, выдвигавшим свою кандидатуру на президентских выборах 2012 г. В период предвыборной кампании М. Прохоров в своей программе предлагал: «Упразднить существующее деление России на федеральные округа, реализовать программу укрупнения субъектов РФ, доведя их число до 25–30... На период до 2020 г. законодательно зафиксировать особый статус северокавказских республик, предусматривающий их меньшую самостоятельность в вопросах назначения руководителей правоохранительных органов, судопроизводства»².

Впоследствии, М. Прохоров скорректировал свои предвыборные намерения и выступил с еще более радикальными предложениями по административно-территориальной реформе. Так, выступая на съезде своей партии, состоявшемся в Москве 27 октября 2012 г., он заявил: «Я хочу поставить вопрос на обсуждение: а так ли эффективно разделение нашей страны на национальные округа и национальные республики? Смотрите, что получилось: мы сами, своими руками создали внутренние границы, национальные гетто, где местная коррумпированная власть угнетает и грабит наших людей, при этом всех национальностей»³.

Высказывания М. Прохорова встретили резкую критику со стороны действующих региональных руководителей северокавказских республик и в Комитете по делам национальностей Госдумы РФ⁴. Представителями национальных движений на Северном Кавказе, его заявление было расценено, как стремление, в первую очередь, угодить все нарастающему русскому национализму, а также как попытка подавления политических и культурных прав народов многонационального федеративного государства.

Очевидно, дискуссия о возможных сценариях территориально-административного и политико-правового развития страны на этом не завершилась. На наш взгляд, руководству РФ, всем ветвям федеральной власти предстоит выработать адекватные подходы в сфере национальной и региональной политики, которые дадут ответ на вызовы нового времени. Речь идет, с одной стороны – о непрекращающихся требованиях национальных движений и сторонников асимметричной Федерации по сохранению существующих и созданию новых территориальных образований по национальному признаку, с акцентом на этнический фактор. С другой стороны, нельзя не замечать предложений, поддерживаемых многими влиятельными политиками и общественными движениями, о необходимости организации административно-территориального деления страны по типу эконо-

¹ Россия, 22.02.2011.

² Московский комсомолец, 17.02.2012. С. 4.

³ <http://top.rbc.ru/politics/30/10/2012/822417.shtml>.

⁴ Известия, 30.10.2012.

мических макрорегионов, с сохранением принципа национально-культурной автономии этносов в рамках федеративного государства. Заметим, что именно вторая тенденция в наибольшей степени соответствует этапу глобализации современного мира, в котором максимально устойчивы к кризисам и наиболее конкурентоспособны «большие пространства», хотя и противоположная тенденция – к территориальной дезинтеграции государств по национальному признаку до сих пор не преодолена, а в ряде регионов мира даже усиливается.

Анализируя политико-правовые аспекты взаимодействия Центра с регионом, нельзя не отметить также **недостатки функционирования вертикали власти на Северном Кавказе**. По-прежнему вызывают много вопросов и нареканий **колебания кадровой политики Москвы**¹. Вместе с тем, было бы неверным утверждать, что федеральная власть в этом плане бездействовала и нечего не предпринимала для выправления ситуации. Тем не менее, многие аспекты кадровой работы как системы отбора по выдвижению назначенцев высокого ранга, вызывают недоуменные вопросы. Вполне справедливой считаем точку зрения, что одна из главных проблем региона заключается в том, что российский политический класс так и не пришел к единому мнению, какой должна быть кадровая политика Кремля, а следовательно, нет и понимания, к какому результату надо стремиться, и что для этого делать².

Представляется, что для Москвы одним из важнейших формальных принципов при отборе республиканских кадров на Кавказе всегда был и остается критерий политической лояльности высшему федеральному руководству, а плюс к этому соответствующий глава региона должен быть в состоянии, во-первых, контролировать ситуацию в регионе, не допуская дестабилизации и, во-вторых, быть готовым тесно взаимодействовать с федеральными властями, четко улавливая текущую конъюнктуру и веяния, исходящие из Кремля. Нередко выбор руководителя субъекта в том или ином северокавказском регионе, носил «закулисный» характер и был мало понятен местному населению. Из неофициальных источников известно, например, что во имя поддержания кадровой стабильности, Кремль неоднократно выбирал по принципу «меньшее из двух зол».

О сложностях кадровой политики не раз говорили представители высшего руководства страны. Президент Д. Медведев, в частности, пришел к выводу о необходимости найти «четкие критерии эффективности работы руководителей государственных структур по проблемам Кавказа»³. Не случайны также признания главы администрации Президента РФ С. Нарышкина: «Кадровая политика – до сих пор наше слабое место», а «новые назначения часто бывают случайными»⁴. Федеральные власти, постоянно проявлявшие особую осторожность в во-

¹ Известно, что кадровые назначения и перемещения на начальном этапе курируют несколько подразделений Администрации Президента РФ, в т.ч. Управление по внутренней политике и Управление по вопросам государственной службы и кадров. Но именно Кремлю принадлежит последнее слово в утверждении кандидатов на пост главы региона и т.д.

² Смысл (аналитический журнал). 2007. № 1. С. 37.

³ Д. Медведев. Россия, вперед! – www.kremlin.ru/10/09/2009/.

⁴ Независимая газета, 19.05.2008.

просах смены того или иного руководителя субъекта, неоднократно пользовались в последние годы правом досрочного прекращения полномочий глав республик (Ингушетии и Карачаево-Черкесии).

С точки зрения Москвы, к числу наиболее удачных кадровых назначений, безусловно, следует отнести ставку на сильного лидера Чечни Рамзана Кадырова. Сейчас ему нет равных по степени влияния, как в республике, так и в макро-регионе. Несмотря на все издержки проводимого им жесткого курса, и резкую критику в его адрес в центральной прессе, он продолжает пользоваться авторитетом, по крайней мере, у значительной части населения Чечни и в соседних республиках. По сравнению с другими, не очень заметными на общероссийской сцене главами северокавказских субъектов, Р. Кадыров превратился за последние годы в политика федерального уровня, тонко чувствующего как внутричеченские проблемы, так и умеющего выстраивать отношения в высших эшелонах власти. Нам представляется, что пока преждевременно оценивать феномен этого политического деятеля, очевидно, – это вопрос будущего.

Особо следует отметить неоправданную остроту, которую приобретают на Кавказе вопросы этнической принадлежности главы субъекта РФ. Известно, что согласно Конституции РФ, все народы равны, но по сложившейся негласной традиции, на руководящие должности в республиках обычно попадают только представители титульных этносов (а если таких в республике несколько – то из представителей наиболее многочисленного народа), причем нередко вне зависимости от деловых качеств и результатов работы на предыдущей административной должности.

За последние десятилетия Москва приняла ряд принципиальных кадровых решений по Северному Кавказу и осуществила перестановки руководителей субъектов, связанные с их избранием, либо назначением. Прежние этноэлиты, действовавшие еще с советских времен, практически ушли с политического поля. С учетом существующей в каждой республике специфике, очевидно, было невозможно выработать какую-то единую, универсальную модель по подбору управленческих кадров. Как следствие – допущенные промахи в кадровых назначениях. Общественное мнение в республиках не обошло вниманием серьезные просчеты при назначении и увольнении ряда глав субъектов Северного Кавказа. Так, Центр, опасаясь создания негативного прецедента, упорно отказывался отправить в отставку президента КЧР М. Батдыева. Последний, как известно, дискредитировал себя на фоне резонансной криминальной истории с ближайшим родственником¹. На высокие республиканские должности нередко утверждали отнюдь не самых популярных в регионах политиков, получавших

¹ Отставка М. Батдыева, на смене которого упорно настаивала местная оппозиция, имитировавшая народное возмущение, в конце концов, состоялась осенью 2008 г. Ему не помогло даже обеспечение хорошего результата на парламентских выборах (в некоторых районах КЧР за «Единую Россию» проголосовали 100% избирателей при 100%-ной явке). Подобные заслуги экс-президента были отмечены впоследствии, после ухода с поста Президента КЧР его назначением Главой республиканского пенсионного фонда.

на выборах (до 2004 г.) минимальный процент – 3–4% голосов избирателей (Б. Эбзеев – в Карачаево-Черкессии, А. Тхакушинов – в Адыгее)¹.

Особо следует остановиться на не совсем удачной практике назначения на властные позиции в республиках чиновников из Москвы, которым отводилась роль рычагов влияния Центра и контролеров за финансовыми потоками. Наиболее характерный пример в этом плане – «кадровая карусель» в Чечне, где в период с 2001 г. по 2005 г. сменились 4 руководителя Правительства ЧР (С. Ильясов, М. Бабич, А. Попов, С. Абрамов). По мнению наших чеченских собеседников, присланные Москвой «комиссары» использовали свое пребывание в республике, прежде всего, для удовлетворения своих карьерных амбиций. Некоторые из них очень слабо разбирались в тонкостях чеченской специфики, другие – слишком рьяно ориентировались на позицию конкретных ведомств, третьи – вообще предпочитали жить в Москве, а в Чечню заглядывали «наездами», для подписания документов. Как бы там ни было, эту частую смену вторых лиц республики вряд ли можно объяснить упрощенным представлением «срабатывали – не срабатывали». Впоследствии их фактическое «выдавливание» из республики было признано наверху свершившимся фактом.

Аналогичная ситуация имела место и с другими «глазами и ушами» Москвы, которые по разным причинам не задерживались в Адыгее, Ингушетии, Северной Осетии.

Согласно анализу, проведенному Федеральной службой охраны (ФСО), после трагических событий в станице Кущевская (Краснодарский край), всю страну охватило сращивание криминала с администрациями регионов. Руководители управляют вверенными им территориями либо при помощи криминальных элементов, либо создавая свои собственные «охране структуры» – по сути, те же ОПГ². Это в полной мере относится и к Северокавказскому региону, где конгломерат кланов и групп озабочен, прежде всего, «конвертацией» власти в собственность и передачей ее по наследству.

Нередко в регионах Северного Кавказа администрации глав республики превращаются из управленческих органов в своего рода «семейные советы», а многочисленные прямые и дальние родственники руководителя успешно трудятся на ключевых постах в республиканских министерствах, возглавляют прибыльные предприятия, организации и т.д. Не опровергнуты сообщения в центральной и республиканской прессе о том, что глава одной из республик – «эффективный менеджер» – использовал свое служебное положение, в первую очередь, для развития собственной торгово-финансовой империи, которая простирается далеко за пределы региона. Широко известен и другой способ управления, когда в небольшой республике фактически всем руководил не ее номи-

¹ Это порождает на Кавказе слухи о том, что назначение ряда лидеров могло быть тесно связано с коррупционной составляющей, проще говоря, с «проплатой» назначенцев, при использовании лоббистского ресурса московских бизнесменов – уроженцев этого региона, имеющих налаженные связи в высших сферах федеральной власти.

² Аргументы недели, 16.12.2010.

нальный Глава, а «теневой президент» – член Совета Федерации Федерального Собрания РФ, без согласия которого не принималось ни одно важное решение. Все эти негативные явления, безусловно, отражаются на социальном самочувствии жителей Северного Кавказа.

Кадровые проблемы стали одной из причин низкой эффективности политической власти как в стране в целом, так и на местах. Многие принципиальные и давно назревшие решения Москвы по Северному Кавказу на практике оказываются абсолютно неработающими, поэтому нередко требуется экстренное вмешательство Центра в режиме «ручного управления», чтобы претворить их в практику. Порой для этого дополнительно необходимо непосредственное присутствие в той или иной республике региона либо Президента страны, либо Председателя правительства, чей приезд на места способствует стабилизации ситуации. Показательны в этом плане официальные данные Контрольного управления Президента РФ, согласно которым *около 40% поручений главы государства не выполнялись вообще*. Идеи, исходящие из Центра, часто не реализуются, они «тонут» в коррупции, ставшей фактически способом существования чиновничье-предпринимательских структур, но это болезнь не только данного региона, а всей современной России.

В перспективе ключевую роль в балансе общественных настроений в макро-регионе мог бы сыграть тщательно продуманный отбор кандидатов из числа молодых политиков-управленцев, в первую очередь, по принципу высокого профессионализма, компетенции, практического опыта. Речь идет о системной подготовке и вовлечении в государственную деятельность новой элиты – не связанной клановыми узами. Не оправдавшая себя ставка на поддержание мнимой кадровой стабильности уже не приносит, как прежде, желаемых результатов и нуждается в существенной корректировке. Следует, по-видимому, шире привлекать северокавказские кадры для работы в центральных органах законодательной и исполнительной власти, с последующей перспективой работы на местах. Не секрет, что в настоящее время в Москве существует устойчивые отрицательные стереотипы и предубеждения даже в отношении профессиональных северокавказских управленцев. Именно четкое выстраивание системы отбора и последующего кадрового продвижения наиболее способных и инициативных представителей Северокавказского региона, носителей идеи российской государственности, способно выправить ситуацию. В этом состоит одна из основных гарантий того, что политика на местах, в республиках не пойдет вразрез с общефедеральным курсом.

Начиная с 2005 года, в политике Центра по отношению к Северному Кавказу явно прослеживается «экономизированный» подход: акценты смещаются с использования силовых методов, главенствовавших во время второй чеченской войны, а также с политико-правовых решений – на экономические и финансовые рычаги управления, чтобы создать благоприятные условия для жизни населения, и стабилизировать общественно-политическую обстановку во всем регионе.

Усилия федеральных властей в этот период активизировались, в первую очередь, на привлечении в северокавказский регион российских и зарубежных инвестиций и на создании благоприятного имиджа «мирного Кавказа». На юге страны стали регулярно проводиться крупные целевые мероприятия с участием Президента РФ, правительства, Торгово-промышленной палаты (ТПП), аппарата Полпреда в ЮФО – с одной стороны, и крупного бизнеса, представителей местных органов власти и предпринимательских кругов северокавказских субъектов Федерации – с другой¹. Президент В. Путин на встрече с 40 крупнейшими российскими бизнесменами (Сочи, 29 сентября 2006 г.) призывал отечественных бизнесменов вложить около 14 млрд. рублей в экономику ЮФО. Однако эти призывы главы государства не были успешными: ощутимых льгот инвесторам не предлагали, а повышенные риски, связанные с вопросами безопасности в регионе, отпугивали частные инвестиции. Инвестиционная политика Центра в тот момент больше сосредоточивалась на программно-прогнозной и информационно-консалтинговой деятельности, а не на непосредственном создании благоприятной инвестиционной среды для частного предпринимателя.

В 2006 г. по Указу В. Путина была создана правительственная комиссия по вопросам улучшения социально-экономического положения в Южном Федеральном округе (ЮФО). Ее главной функцией стала координация действий федеральных министерств и региональных властей на Юге страны. В состав комиссии вошли все главы субъектов ЮФО и федеральные министры, а возглавил ее полпред Президента в ЮФО. Отметим, что подобного правительственного органа не было, и нет ни в одном другом федеральном округе страны. В последующие годы были разработаны и приняты три крупные Федеральные целевые программы (ФЦП), касающиеся Северного Кавказа. Это программа под названием «Юг России» (2008–2013 годы), а также две программы для Чеченской Республики и Республики Ингушетия: «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы» и «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы»². Начиная с 2008 г. и по настоящее время эти программы финансируются как из средств федерального бюджета, так и из консолидированных бюджетов субъектов, но затраты бюджета РФ в целевых программах явно преобладают. При Президенте РФ Д. Медведеве стали складываться контуры новой стратегии государственной политики РФ на Северном Кавказе. «Болевые» проблемы Северного Кавказа регулярно

¹ Упомянем, в частности, регулярные инвестиционные форумы в Краснодарском крае («Кубань-2005» и последующие годы); Международные инвестиционные форумы Юга России (начиная с Кисловодска-2006 г.), многочисленные аналогичные мероприятия в Сочи, особенно в связи с подготовкой к проведению там зимней Олимпиады-2014 г.

² В связи с образованием СКФО в 2010 г. и подготовкой госпрограммы по развитию экономики и социальной сферы СКФО, которая должна быть утверждена до конца 2012 г. (см. об этом далее), начиная с 2013 г. две продолжающиеся по срокам программы – Юг России и программа по Ингушетии – войдут в качестве подпрограмм в состав новой госпрограммы для СКФО. – *Примеч. автора.*

широко обсуждались на самом высоком уровне, с приглашением экспертов, руководителей республик и представителей общественности¹. В итоге было выработано согласованное мнение о ситуации на Северном Кавказе, и намечены важные стратегические направления работы федеральных структур в этом макрорегионе страны.

В Послании Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. Д. Медведев дал жесткие оценки ситуации в северокавказских республиках, назвав ее «самой серьезной внутривластной проблемой страны»². При этом социально-экономический аспект стабилизации обстановки в регионе был выделен особо: «...ситуация на Северном Кавказе не была бы настолько острой, если бы социально-экономическое развитие здесь было бы по-настоящему результативным. Очевидно, что истоки многих проблем, прежде всего, в экономической отсталости и отсутствии у большинства живущих в этом регионе людей нормальных жизненных перспектив. Скажем откровенно: уровень коррупции, насилия, клановости в северокавказских республиках беспрецедентен. Поэтому решению социально-экономических проблем граждан мы будем уделять первоочередное внимание»³.

Вся та предварительная работа по анализу ситуации на Северном Кавказе, которая велась на самом высоком государственном уровне в 2008–2009 годах, вылилась в дальнейшем в *принятие ряда важных управленческих решений, имеющих долгосрочные последствия*.

1) В 2010 г. был создан новый федеральный округ – Северо-Кавказский (СКФО), выделенный из части территории бывшего Южного Федерального округа (ЮФО). В него вошли 7 субъектов: – все республики Северного Кавказа (за исключением Адыгеи, оставшейся в ЮФО), а также Ставропольский край. Руководителем СКФО был назначен бывший Красноярский губернатор, известный бизнесмен и финансист А. Хлопонин. Его должность совмещает функции полпреда в СКФО и вице-премьера Правительства России. Тем самым руководитель Северо-Кавказского федерального округа имеет расширенные полномочия по сравнению с остальными полпредами, особенно в части экономических и финансовых рычагов. Сам факт образования СКФО подтвердил наличие в этом регионе острых проблем, требующих большего внимания к их решению со стороны федеральной власти.

2) Параллельно с созданием СКФО правительство РФ разработало *Стратегию социально-экономического развития СКФО до 2025 г. – программный доку-*

¹ Они, в частности, включались в повестку дня целого ряда закрытых встреч: заседания Совета безопасности РФ (9 июня, г. Махачкала), совещания по стабилизации социально-политической обстановки и нейтрализации террористических и экстремистских угроз в северокавказском регионе (19 августа, г. Ставрополь), встреча с муфтиями и руководителями регионов Северного Кавказа (28 августа, Сочи) и др.

² Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, 12 ноября 2009 г. Москва, Кремль // <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

³ Там же.

мент долгосрочного прогнозирования и утвердило план мероприятий по ее реализации¹.

Главной целью Стратегии для СКФО, как сказано в тексте, «является обеспечение условий для опережающего развития реального сектора экономики субъектов округа, создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни населения». Приоритетным направлением выбрано активное развитие отраслей экономики, для которых в регионе уже имеются наиболее благоприятные условия. Это – агропромышленный, строительный, туристический, энергетический комплексы, промышленное производство, транспортная инфраструктура; создание условий для развития малого и среднего предпринимательства в целях повышения уровня занятости населения. Также в приоритетах – развитие здравоохранения, образования, науки; жилищно-коммунальная инфраструктура; физическая культура и спорт; сохранение и развитие культурного наследия народов Северного Кавказа; укрепление межнациональных отношений. Этот перечень говорит о том, что поднимать на новый уровень жизнь населения региона предстоит практически во всех сферах. Разумеется, выполнить это без экономического рывка невозможно. Поэтому реализация стратегии направлена на расширение собственной доходной базы всех субъектов.

3) В 2011–2012 гг. на базе долгосрочной Стратегии развития СКФО велась подготовка соответствующей Государственной программы, которая должна стать основным инструментом реализации Стратегии. Программа должна предельно конкретизировать положения Стратегии по объектам, срокам и объемам затрат.

Основным разработчиком Госпрограммы РФ «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» правительство назначило Министерство регионального развития (Минрегион). Основу Госпрограммы составили три выше упомянутые федеральные целевые программы (Юг, Чечня, Ингушетия), но только в части субъектов, входящих в СКФО. По структуре госпрограмма состоит из 10 подпрограмм, которые сформированы на основании предложений всех республик в составе СКФО и Ставропольского края. В эту десятку вошли также специальные подпрограммы, разработанные в соответствии с поручениями Президента РФ и правительства: 1) по развитию эколого-курортного региона – Кавказские Минеральные Воды; и 2) по социально-экономическому развитию Пригородного района Республики Северной Осетии-Алании, в местах совместного проживания граждан ингушской и осетинской национальностей.

Подпрограммы, в свою очередь, включают более 8300 мероприятий и конкретных инвестиционных объектов. До 2025 г. планируется создать в СКФО

¹ Официальные документы: «Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» (утверждена распоряжением правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р); «План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года» (утвержден распоряжением правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2444-р). – Сайт Министерства регионального развития РФ.

33 промышленных объекта, 88 агропромышленных, 13 энергетических, 210 транспортных, 170 объектов ЖКХ, 790 объектов здравоохранения, образования, культуры и спорта и 13 туристических объектов.

Самым сложным моментом на стадии утверждения Госпрограммы по развитию СКФО до 2025 г. оказалось определить объем ее финансирования. Этот процесс занял два года межведомственных согласований, и на каждом этапе заявки субъектов, которые сводил воедино Минрегион, резко сокращались Минфином¹. Так, первоначально сообщалось, что бюджет Госпрограммы составит 5,5 трлн. руб.² Проект Постановления правительства РФ содержал следующие цифры: общий объем финансирования Госпрограммы на 2011–2025 гг. составляет: за счет всех источников финансирования – 3 896, 4 млрд. руб., в том числе: федеральный бюджет – 2604,3 млрд., бюджеты субъектов СКФО – 195,2 млрд. руб.; внебюджетные источники (инвесторы) – 1096,9 млрд. руб.³

Таким образом, с учетом позиции Минфина объем финансирования Госпрограммы по Северному Кавказу сократился с 5,5 до 3,8 трлн. руб. Но в любом случае, планируемая сумма чрезвычайно внушительная, сопоставимая с поддержкой национальной обороны. При этом сам механизм реализации программы, распределения бюджетных средств под конкретные проекты достаточно сложный, многоступенчатый, и пока не очень отлажен.

По сообщениям прессы, Госпрограмма должна быть утверждена до конца 2012 г. Об этом полпред в СКФО докладывал на правительственном совещании в Горках (октябрь 2012 г.)⁴. На том же совещании А. Хлопонин сообщил, что по каждому субъекту округа подготовлена отдельная подпрограмма. В Госпрограмму войдут также уже готовые подпрограммы развития региона Кавказские Минеральные Воды, туристического кластера в Адыгее и подпрограмма по повышению инвестиционной привлекательности округа. Дополнительно со стороны полпредства на рассмотрение Правительства РФ было вынесено предложение, включить в госпрограмму развития СКФО до 2025 г. отдельную подпрограмму по развитию социальной инфраструктуры (жилье, здравоохранение, образование и т.п.). Полпред акцентировал внимание на необходимости «выйти в СКФО по обеспеченности объектами социальной инфраструктуры на уровень 80% от среднего российского уровня».

В Госпрограмму по СКФО до 2025 г. частично будут инкорпорированы две ФЦП: «Юг России» и Программа по Ингушетии. В то же время выделять программу для Чеченской Республики в качестве отдельной ФЦП, на федеральном уровне сочли нецелесообразным, хотя от правительства ЧР поступило желание продлить еще на 5 лет ныне действующую ФЦП, срок которой истекает в 2012 г. Но Минрегион и Минфин РФ рекомендовали руководству республики

¹ Минфин России не выделит дополнительные средства Кавказу. – http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2011/08/110803_north_caucasus_nesterenko.shtml.

² Коммерсант, 20.09.2011.

³ Официальный сайт Министерства регионального развития РФ. 25.07. 2011

⁴ Информантство РБК 08.10.2012.

использовать средства на развитие из общей для всех регионов СКФО Госпрограммы-2025. Со своей стороны финансовые эксперты ЧР прогнозируют, что «регион в случае отмены индивидуальной программы, на ближайшие три года окажется в вакууме»¹.

Госпрограмма для СКФО будет инвестироваться на принципах государственно-частного партнерства. Для решения задачи экономического подъема региона и привлечения сюда масштабных инвестиций создаются специальные институты развития. Среди них – Корпорация развития Северного Кавказа (КРСК) и акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (КСК), учрежденные при участии капитала крупных банков развития – Внешэкономбанка и Сбербанка.

Так, в декабре 2010 г. было учреждено ОАО «Курорты Северного Кавказа» (КСК), 98% акций которого принадлежат Правительству РФ, а остальные 2% поделили между собой Внешэкономбанк и Сбербанк России. КСК создано для реализации мега-проекта по развитию туристического кластера². Общество управляет строительством нескольких курортов в СКФО, Краснодарском крае и в Адыгее, прежде всего горнолыжного профиля. Это: Лагонаки (Адыгея и Краснодарский край), Архыз (КЧР), Эльбрус-Безенги (КБР), Мамисон (Северная Осетия), Матлас (Дагестан), Цори и Армхи (Ингушетия), а также пляжные курорты на побережье Каспийского моря (Дагестан)³. Протяженность горнолыжных трасс составит свыше 1 тысячи км, на них установят 228 подъемников. Будут построены различные места размещения туристов, ориентировочно на 140 тысяч мест. Ожидается, что северокавказский туристический кластер будет принимать 5–10 млн. отдыхающих в год.

В эти курорты необходимо инвестировать, по предварительной оценке, не менее 450 млрд. рублей (около 15 млрд. долл), из которых лишь 60 млрд. руб. поступят из федерального бюджета. Государство готово проинвестировать через КСК строительство транспортной и коммунальной инфраструктуры, а частный бизнес, как ожидается, вложит средства в объекты курортной инфраструктуры. В Чеченской Республике вне рамок данного проекта начато строительство горнолыжного курорта за счет привлечения частных инвестиций в объеме 0,5 млрд. долл.

В 2011 г. ОАО КСК достигло принципиальной договоренности с французским банком о создании совместного предприятия для строительства горнолыжных спусков. Заявленный объем инвестиций, привлекаемых французской стороной, может составить 1 млрд. евро. И это – не единственная иностранная компания, которую заинтересовали северокавказские проекты. Проведены переговоры с ко-

¹ <http://www.yuga.ru/news/275670/>.

² Постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 833

³ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе» расширило площадь ранее созданных 5 туристско-рекреационных ОЭЗ, вошедших в туркластер СКФО за счет курортов в Ингушетии Цори и Армхи (Джейрахский и Сунженский районы), а также Каспийского прибрежного кластера (Дербентский, Карабулахкентский, Каякентский и Магарамкентский районы Республики Дагестан).

рейской компанией LDT, заинтересованной в инвестиционном сотрудничестве в рамках туристического кластера; ведутся достаточно успешные переговоры с инвесторами из Италии, Китая и Японии. В целях минимизации рисков иностранных инвесторов, Министерство финансов России предоставляет им гарантии в объеме 50 млрд. руб, благодаря которым инвесторы смогут вернуть до 70% вложенных собственных средств в случае форс-мажорных обстоятельств. Из числа российских инвесторов интерес к строительству курортов проявила компания «Нафта-Москва». Успешная реализация перечисленных проектов возможна при условии увеличения туристического потока с нынешних 400 тыс. чел./год, приезжающих на существующие горнолыжные курорты, до 2,5 млн. чел. через 7–10 лет. Безусловно, это очень амбициозная цель. Риски ее достижения связаны не столько с проблемами безопасности туристов, сколько с созданием в намеченные сроки соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей качественный сервис по приемлемым ценам.

Вместе с тем, надо учитывать, что туристический кластер – это долгосрочный проект, на его создание уйдут годы, а горнолыжные курорты и прочие объекты заработают в полную силу не раньше 2017–2019 гг., и то лишь при успешной реализации всех намеченных планов. Масштабные проекты в туристической сфере не снимают вопроса о диверсификации экономики республик Северного Кавказа, необходимости комплексного и сбалансированного регионального развития, предполагающего использование имеющихся в регионе возможностей и преимуществ в различных сферах экономики.

В этих целях в 2010 г. была создана Корпорация Развития Северного Кавказа (КРСК) – «дочка» Внешэкономбанка. ВЭБ, как учредитель Корпорации, владеет 100% акций своего дочернего предприятия. Уставный капитал КРСК составит на первых порах 500 млн. руб, после чего корпорацию дофинансирует ВЭБ. Деньги будут использоваться для поддержки проектов, которые более всего востребованы в регионе: агропромышленный сектор, строительные материалы, инфраструктура. Корпорация помогает потенциальным инвесторам подготовить документацию и бизнес-планы, чтобы они смогли получить финансирование, в т.ч. и во Внешэкономбанке. Планируется, что КРСК будет выступать и соинвестором проектов, но не как кредитор, а как миноритарный акционер¹.

Эксперты в области региональной экономики и инвестиций считают, что поскольку Северный Кавказ в целом не относится к числу старопромышленных регионов, здесь можно быстро развернуть новые виды производства, отличительной чертой которых является мобильность. В совокупности с государственными гарантиями и пакетами региональных преференций, которые сегодня предлагают инвестору практически все субъекты округа, это может дать быстрый результат. Здесь очень интересен опыт Ставропольского края, где экономическая политика ориентирована на создание промышленных парков, состоящих из небольших предприятий.

¹ <http://lenta.ru/news/2011/01/28/razvitie>.

Важную роль в развитии экономики Северного Кавказа могла бы сыграть малая энергетика, как в форме малых ГЭС, так и за счет развития альтернативных источников электроэнергии (солнечной, ветровой). В настоящее время гидроэнергетический потенциал Северного Кавказа используется менее чем на 10%. В планах госкорпорации «Русгидро» предусмотрено строительство более 30 малых ГЭС в различных субъектах округа. Особое значение эти проекты имеют для энергодефицитных республик – Чечни, Ингушетии, где гидроэнергетика практически отсутствует. Заслуживает внимания проект создания в Республике Северная Осетия-Алания кластера по производству кремниевой продукции для т.н. солнечной энергетики. К таким проектам уже проявили внимание иностранные инвесторы: на инвест-форуме в Сочи (2012) создано СП с Южной Кореей для развития на Северном Кавказе малой альтернативной энергетики.

Что касается агропромышленного комплекса, то специалисты считают перспективным развитие в ряде республик овощеводства, особенно ранних культур (капусты, помидоров), с ориентацией на поставки продукции в другие российские регионы. Здесь, очевидно, необходим комплексный подход, включая меры поддержки личных подсобных хозяйств. Другое направление специализации северокавказского АПК – формирование новых крупных предприятий по производству зерна и в сфере животноводства, но для них. потребуются значительные затраты государственных средств и использование не только рыночных подходов. Правительство РФ рассматривает предложения по льготному кредитованию личных подсобных хозяйств, организации схем государственных закупок, заключению долгосрочных контрактов, а также по применению административных мер по ликвидации системы перекупщиков на розничных рынках. Финансовые вложения на развитие агропромышленного комплекса в республиках могут многократно окупиться, плюс достигается эффект снижения социальной напряженности на рынке труда.

Наряду с большой работой по созданию «точек роста» в региональной экономике СКФО и привлечению инвестиций в регион, правительство России работает и над такой проблемой, как продвижение товаров, производимых в республиках, на всероссийский и мировой рынок. Создан новый бренд для лучших товаров из СКФО – «Сделано на Северном Кавказе». В 2012 году были объявлены лучшие товаропроизводители, попавшие в «Топ-48» (48 предприятий региона), чья продукция пользуется спросом, и была отмечена наградами на всероссийских и международных конкурсах. Государственная маркетинговая стратегия ставит целью стимулировать внешний спрос на северокавказскую продукцию и тем самым поощрять развитие высококачественных производств на месте, в СКФО.

Все перечисленные меры – учреждение специальных институтов развития для Северного Кавказа (КРСК и КСК), создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа и промышленных парков на территории СКФО, новые мощные стимулы для частных российских инвесторов, существенные финансовые гарантии со стороны государства для иностранных инвесторов, активная маркетинговая политика и прочее – направлены на развитие реального

сектора экономики и создание новых рабочих мест, решение проблемы занятости. Несмотря на имеющиеся нарекания к Стратегии-2025, на финансовые сложности с утверждением Госпрограммы по социально-экономическому развитию СКФО, нужно объективно признать, что за последние годы федеральная власть сделала очень много для развития Северного Кавказа. Но выведение региона из депрессивного состояния в экономической и социальной сфере – задача долгосрочная, и за 2–3 года ее не решить, хотя уже принятые стратегические решения, на наш взгляд, абсолютно обоснованы.

Важная практическая проблема, которая пока не разрешена в отношениях Центра с республиками СК – это систематические финансовые нарушения при расходовании средств федерального бюджета в субъектах СКФО. При том масштабе экономической помощи Центра и огромном объеме инвестиций в Северный Кавказ, который запланирован на ближайшие годы, *необходимо создавать систему внешнего контроля за выделяемыми финансовыми средствами и налаживать постоянный мониторинг за ходом строительства новых объектов.* По данным Счетной палаты, общий объем финансовых нарушений при расходовании средств, выделенных субъектам СКФО в 2010 г., превысил 18 млрд. руб., или почти 10% от всех межбюджетных трансфертов в региональные бюджеты¹. Правительством РФ и Счетной палатой принят ряд мер по исправлению ситуации: контроль с целью предотвращения нарушений, аудит эффективности использования средств, проверка обоснованности и целесообразности выделения средств на проекты. Для реализации этих мер в северокавказских регионах уже началось формирование муниципальных контрольно-счетных органов – это новые административные органы в структуре власти. Первая контрольно-счетная палата была образована в 2011 г. в Ставропольском крае. Это принципиально новый, постоянно действующий административный орган в структуре исполнительной власти Ставрополя. Палата имеет право запрашивать любую информацию, документы и материалы у муниципальных органов и организаций. Кроме того, В. Путин предложил создать систему мониторинга инвестиционной деятельности в СКФО, используя современные информационные технологии, возможности федерального министерства связи, ФАПСи и др., чтобы можно было контролировать вложение средств федерального бюджета в инвестиционные проекты на Кавказе².

Постоянно поднимается **проблема дотаций северокавказским республикам, выделяемым из федерального Фонда финансовой поддержки регионам (ФФПР), на «выравнивание бюджетов»**, т.е. на увеличение их доходной части. В 2010 г. средний уровень дотационности в СКФО превышал 66%, при объеме доходной части бюджетов округа в 271 млрд. руб. По уровню дотационности лидируют Ингушетия, Чечня, Дагестан и Карачаево-Черкесия.

¹ Пресс-релиз Счетной палаты РФ. – Цит. по РИА НОВОСТИ, 14.11.2011.

² Деньги лучше войны // Московские новости, 21.12.2011. – http://mn.ru/politics_regions/20111221/308976858.html.

Таблица 5

**Средства федерального бюджета и их распределение
в доходной части консолидированных бюджетов республик СКФО в 2010 году
(в процентах от доходной части бюджета каждого региона)**

	КЧР	КБР	Сев. Осетия	Ингушетия	Чечня	Дагестан
Дотации на сбалансированность	2	2	4	5	26	0
Дотации на выравнивание	30	30	27	42	20	49
Субсидии на ФЦП	4	4	8	14	22	6
Поступления из Фонда реформирования ЖКХ	3	2	4	3	0	2
Субсидии и субвенции на занятость	3	3	4	9	8	3
Прочие трансферты	26	13	13	16	11	14
Безвозмездные поступления всего (уровень дотационности)	68	54	60	89	87	74
Доходная часть всего, млрд. руб.	13,8	22,5	17,8	15,7	64,6	49,7

Источник: Иван Сухов. Куда эти деньги делись? // Московские новости, 04.04.2011.

За последние 10 лет федеральный бюджет вложил в развитие Северного Кавказа 800 млрд.руб. Объем финансирования постоянно нарастал: если в 2000 г. объем вложений достигал 15 млрд. руб в год, то в 2010 г. в форме различных дотаций и трансфертов в СКФО поступает более 180 млрд.руб. в год. Руководство страны признает, что не все деньги доходят до населения. Однако сокращать финансирование региона нельзя, чтобы не допустить массовой миграции с Кавказа в другие регионы России и не обострить межнациональные отношения. «Жители республик Северного Кавказа должны получить возможность реализовывать себя на месте проживания, без миграции в федеральные мегаполисы. Для этого дотации в СКФО продолжатся, но в разумной мере», – заявил В. Путин в ходе «прямой линии» с населением страны¹. Выход из ситуации видится только в продолжении борьбы с коррупцией, причем, не только на Северном Кавказе, а повсеместно в России. Следует также подчеркнуть, что в пересчете на душу населения многонаселенных республик, федеральная помощь Кавказу не больше, чем другим регионам России. Так, по расчетам Независимого института социальной политики, Дальневосточный федеральный округ РФ, из которого продолжается мощный отток жителей, получает практически такой же объем федеральной помощи, как и весь Северный Кавказ, в котором население активно растет. Но если у определенной части российского общества популярен лозунг «Хватит кормить Кавказ!», то призывов «Хватит кормить Дальний Восток!» не слышно. Задача стоит иначе: не увеличивать или уменьшать по-

¹ Сайт Кавказский узел, 15.12.2011.

мощь из федерального бюджета, а наращивать доходную часть республиканских бюджетов, расширяя налогооблагаемую базу за счет создания новых объектов экономики, а также путем децентрализации налоговой политики. В настоящее время, например, активно обсуждается на уровне Правительства и Министерства экономического развития РФ вопрос о введении налога с продаж, который будет идти в бюджет субъектов федерации, что существенно может пополнить казну республик, поскольку сфера торговли и услуг в них успешно развивается.

Таблица 6

Федеральные дотации субъектам СКФО и Дальнего Востока. 2010 г.

Субъекты РФ	Дотации всего, на регион (млрд. руб.)	Дотации на 1 жителя (тыс. руб)
Субъекты СКФО		
Республика Адыгея	3,5	7,9
Республика Дагестан	30,4	11,1
Республика Ингушетия	6,6	12,9
Кабардино-Балкарская Республика	6,7	7,5
Карачаево-Черкесская Республика	4,1	9,7
Республика Северная Осетия	4,8	6,8
Чеченская Республика	13,1	10,3
Субъекты ДВФО		
Камчатский край	22,5	65,1
Магаданская область	8,5	52,7
Чукотский автономный округ	1,69	34,8

Источник: Данные Независимого Института социальной политики, 2010.

При этом, очевидно, что **одними мерами социально-экономического характера, неизбежной «финансовой накачкой» региона ситуацию едва ли удастся выправить.** Тем более, что хищения средств федерального бюджета, направляемого в регион, носят постоянный, системный характер. Более того, по мнению ряда экспертов, часть этих средств попадает экстремистским структурам, и получается, что федеральный бюджет, хотя и косвенно, но финансирует деятельность диверсионно-террористического подполья, функционирующего в регионе.

Отсюда следует вывод, что социально-экономические и финансовые подходы должны сопровождаться мерами политического, правового и иного характера. Это, в свою очередь, определяет необходимость общегосударственной программы преодоления системного кризиса в стране с поправкой на специфику каждого ее региона, в том числе и северокавказского.

Следует остановиться еще на одном важном вопросе развития Северного Кавказа. **В последнее время активизировались дискуссии, в том числе и за рубежом, на тему: «Нужен ли России Кавказ?», при участии недавно эмигрировавших на Запад уроженцев Северного Кавказа.**

Так, в ряде исследовательских институтов США активно обсуждается проблема, кем и когда будет заполнен вакуум после того, как Россия уйдет с Кавказа. В публичных выступлениях отечественных политиков и экспертов, на сайтах

русских националистов также можно найти немало высказываний типа: «Кавказ – это не Россия, а ее ярмо». В соответствии с заданным алгоритмом, утверждается, что федеральный бюджет напрасно тратит средства на преференции северокавказским республикам, принципиально «неинтегрируемым в общероссийское пространство». Сторонники «избавления» России от Кавказа делают упор на то, что некоторые республики, создавшие на своей территории квазигосударства, уже давно де-факто живут собственной жизнью, и проводят самостоятельную внутреннюю политику (как Чечня). Утверждается, что на их территории практически не действуют общефедеральные законы, которые все чаще подменяются либо шариатскими нормами, либо феодальным правом силы (как в Дагестане), либо местными традициями (КБР, КЧР). Политолог Л.Шевцова, например, считает, что пока проблема Северного Кавказа радикально не решена (т.е. речь идет о полном отделении региона от Российской Федерации – И.К.), «не может быть речи и о трансформации России, по крайней мере, с таким Северным Кавказом Россия не сможет себя упорядочить, как современное государство»¹. Характерно, что в вопросе нахождения СК в составе России, в отличие от территориального спора с Японией, когда защитники национальных интересов не согласны поступиться ни пядью российской земли, практически необитаемых островов, в силу непонятной щедрости предлагается отказаться от целого макрорегиона, стратегически важного для России, даже не поинтересовавшись мнением его жителей.

В качестве другого альтернативного варианта, помимо полного отделения, предлагается ввести «режим протектората», с широкой автономией, за исключением вопросов обороны и внешней политики, а также установить запрет для северокавказцев, селиться в любом месте страны и приобретать там собственность (своеобразная «зона оседлости» – И.К.)².

Уместно напомнить авторам подобных проектов, что аналогичные схемы мы уже проходили в недавней истории страны. В начале 1990-х годов команда «младореформаторов» (Е. Гайдар, Г. Бурбулис, С. Шахрай) потратила немало усилий, оправдывая развал СССР примитивным примером «локомотива – прицепленных вагончиков», утверждая, что поезд пойдет вперед значительно быстрее, если Россия избавится от соседей (союзных республик), тормозящих движение по пути реформ – к демократии и рынку, а республики все равно никуда не денутся. Печальный результат этой политики хорошо известен³. **Последствием нагнетания негативного отношения к Кавказу стала растущая ксенофобия в российском обществе, особенно в городах, по отношению к уроженцам Северного Кавказа** – гражданам Российской Федерации и, как

¹ Новая газета, 12.09.2011.

² Аргументы и факты, № 42, 2012

³ Подобный эксперимент вряд ли можно признать удачным, учитывая огромные потери от распада сверхдержавы и единого экономического пространства СССР, многочисленные новые проблемы: открытые границы, необходимость оказания помощи авторитарным режимам в «ближнем зарубежье» и некоторым несостоявшимся государствам (вроде Приднестровской Молдавской Республики), наркотрафик, неупорядоченные миграции, новая русская диаспора в странах СНГ и т.д.

записано в Конституции страны, составной части «многонационального народа России». Десятки тысяч жителей региона, родившиеся на Кавказе, давно живут и работают в разных уголках России. Они активно участвуют в создании экономического продукта и оказывают существенную материальную помощь близким родственникам на малой родине. Тем не менее, представители северокавказских этносов все чаще воспринимаются населением других регионов, не как сограждане, а как чужаки¹.

С подачи прессы и телевидения, культивируются не совсем корректные термины, такие как: «лицо кавказской национальности», «чечены» и др., с подчеркнуто отрицательным акцентом на географическую или этническую принадлежность. К сожалению, подобный журналистский «креатив» стал почти что повседневной лингвистической нормой. В последние годы, на фоне роста националистических настроений в стране, повсеместно утвердились искаженные стереотипы о народах Кавказа: «все кавказцы – дикари, неучи», «Кавказ – прибежище экстремизма и терроризма» и т.д. В личных беседах жители региона неоднократно обращали внимание на подобный негатив, широко распространяемый в российской медиасфере.

Вместе с тем, появление антикавказских и националистических настроений происходит в российском обществе не на пустом месте. По данным правоохранительных органов, более половины всех преступных групп, действующих в Москве, прибыли в столицу из других регионов, чаще всего, с Северного Кавказа². В последнее время не раз звучали предложения, ввести для «гостей» из этого сложного региона режим пониженной толерантности, который на Западе практикуется в отношении «групп риска».

Сложные проблемы, имеющие этническую подоплеку, часто возникают и в соседних с северокавказскими республиками регионах, особенно в восточных районах Ставропольского края. Там этнические дагестанцы нередко провоцируют раздоры и потасовки, допускают оскорбительные выражения в адрес местных жителей и т.д. По-прежнему сохраняется тревожная тенденция к отъезду из района Кавминвод, наряду с русскими жителями, также греков и армян, которые ранее противодействовали полукриминальному напору некоторых переселившихся сюда относительно недавно «горцев» (особенно, чеченцев). Переселенцы, как правило, не желают перенимать существующие нормы общежития, демонстративно ведут себя, как хозяева, широко используя «подход к властным структурам», выступая по разным причинам своего рода «крышей»³. Наши собеседники в Пятигорске неоднократно обращали внимание на то, что местные

¹ В свою очередь, негативное отношение со стороны части русских к кавказцам, формирует у них психологию отчуждения от большой страны и находит свое выражение, как это отмечают этнолингвисты, в бытовой лексике. Так, многие жители Северного Кавказа, все чаще используют фразеологические обороты: «поехал в Россию», «вернулся из России», – чего прежде не наблюдалось, когда привычными были выражения: «поехал в Москву», «поехал в Ростов», «вернулся из Краснодар» и т.д.

² Российская газета, 18.10.2012.

³ <http://svpressa.ru/politic/article/57656/>.

административные структуры предпочитают не связываться с напористыми «джигитами-бизнесменами», и, скорее всего, делают это небескорыстно.

Отсюда – рост конфликтов на национальной почве, и появление локальных очагов межэтнической напряженности. Власти на местах, в т.ч. правоохранительные органы, обычно квалифицируют их как «бытовые стычки» из-за «разницы в культуре поведения», нередко уклоняясь от выявления истинных причин инцидентов.

Притчей во языцех стало также вызывающее, а порой прямо агрессивное поведение молодежи Кавказа в Москве и других российских городах. И хотя таких приезжих явное меньшинство, а дома они ведут себя совсем по-другому, участвовавшие случаи подобного поведения ведут к росту уровня ксенофобии в обществе. Вряд ли кто станет отрицать, что если конфликтуют представители разных народов, то дело не обходится без оскорблений по этническому признаку. Эти инциденты пытаются использовать и националисты, и те политические силы, которым нужны националисты. Известно, что у преступников нет национальности, а любые формы насилия имеют под собой другие корни, среди которых деградация человеческого капитала, а также серьезные просчеты всей системы правоохранительных органов страны, которые обязаны пресекать всякое насилие.

Анализ опросов населения, проводимых социологическими центрами, показывает постоянный рост числа респондентов, испытывающих «кавказофобию», причем, по данным одного из опросов ВЦИОМ, в «топ» наиболее «неприятных» попали два этнических сообщества – чеченцы и условно «собираательные» дагестанцы¹. Рост националистических настроений, также как и распространение т.н. латентного национализма, будет в российском обществе в ближайшей перспективе только усиливаться. Противопоставление по принципу «мы» (русские) и «они» (кавказцы) также формирует разделительный стереотип о «фактически чужом Северном Кавказе», ускоряя отторжение его жителей от остального населения страны. Можно согласиться с теми экспертами, которые справедливо считают, что растущий национализм в России и агрессивный ваххабизм в северокавказском регионе – явления, вызванные единым блоком социально-экономических причин. На первом месте среди них: несправедливость и бездушие властей, все возрастающее материальное неравенство и т.д., что порождает протестную волну².

Националистические настроения в обществе подогреваются также внешней пропагандой. В последнее время против России развернут настоящий «информационный джихад». Серьезную угрозу безопасности страны представляет Интернет-пропаганда по созданию на территории Северного Кавказа независимого исламского государства³. Распространяется миф о непрекращающейся войне кавказских народов с Россией, намеренно рисуется неприглядный образ нашей

¹ <http://www.mn.ru/politics/20120124/310295011/-print.html>.

² <http://www.sknews.ru/rubriki/politics/print:page,1,53386-nacionalisty-privedut-k-vlasti...>

³ Эти Интернет-ресурсы ведут свою работу из-за рубежа и имеют международные домены: «.com», «.org», «.info» и др.

страны. Тем самым в Интернете создается новая реальность, с помощью «языка вражды», формируется целый виртуальный мир Имарата Кавказ, находящегося вне правового, культурного и информационного поля Российской Федерации¹.

Одним из главных формальных раздражителей для федерального Центра, о котором постоянно говорится на протяжении многих лет, является *коррупция на Северном Кавказе*. Регулярные заклинания о необходимости борьбы с этим злом на деле сводятся к «разоблачению» фигурантов низового уровня, а не номенклатурных «государственников», прочно встроенных в существующую систему. Публикация местными элитами деклараций о доходах, как правило, сильно заниженных, приводит к обратному эффекту, нивелируя саму идею отчетности слуг народа перед населением. Поэтому не стали откровением признания Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, заявившего, что «все органы власти на Северном Кавказе, включая правоохранительные и судебные, коррумпированы, а принимаемые меры по нормализации ситуации пока не дают должных результатов»². Небезосновательным также считается, что это не типично северокавказское явление, а имеет общероссийскую природу. Как неоднократно подчеркивали местные жители, масштабы распространения коррупции на Северном Кавказе, просто не сопоставимы с тем, что происходит в этой сфере в других российских регионах, особенно в Москве. Взяточникам Северного Кавказа при всем желании остается только мечтать о размерах и количестве четко работающего механизма «откатов» в других регионах России. Характерно, что обвинения в коррупционной деятельности все чаще исходят не только из Центра, но они появляются и в республиках. «Настоящими рассадниками коррупции в Дагестане» назвал глава республики М. Магомедов федеральные территориальные подразделения Росимущества, Роскадастра, Росреестра и др., обвинив их также «в варварском распоряжении природными богатствами региона»³.

В ответ на националистический лозунг «Хватит кормить Кавказ!», в регионе все чаще раздается не менее хлесткий призыв «Хватит кормить Москву!», и это нельзя назвать простой тактикой «перевода стрелок». Речь идет о баснословных суммах, которые достаются в течение многих лет московским чиновникам за «продвижение» федеральных программ и проектов для Северного Кавказа. В этой ситуации слабо верится в то, что бюрократическо-предпринимательская каста, действующая заодно с региональной верхушкой, может быть действительно озабочена решением сложных северокавказских проблем.

В регионе также распространена точка зрения, согласно которой тотальная борьба с коррупцией может привести к развалу вертикали власти и появлению новых политических игроков, а это совсем не входит в планы Центра. В общественном мнении на Северном Кавказе усиливается убеждение, что поскольку коррупция стала одним из главных элементов функционирования властных институтов, то и меры по борьбе с ней (по сути, косметические) дают незначительный конечный результат.

¹ <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=1662>.

² Российская газета, 28.02.2010.

³ <http://ria.ru/politics/2011/11/16/490328960-print.html>.

Одной из самых сложных и нерешенных проблем на Северном Кавказе, на протяжении последнего десятилетия, остается *борьба с терроризмом и религиозным экстремизмом*. Эскалация террористической угрозы потребовала от Центра принятия в 2006 году комплекса мер по совершенствованию общегосударственной системы противодействия терроризму. Среди них: разработка национальной антитеррористической стратегии; принятие федерального закона о противодействии терроризму; участие России в Глобальной контртеррористической стратегии ООН (сентябрь 2006). В стране был образован Национальный антитеррористический комитет (НАК), а в его составе – Федеральный оперативный штаб. Соответствующие террористические комиссии и оперативные штабы были созданы в субъектах РФ. Достоинством новой общегосударственной системы стало то, что впервые в отечественной практике были объединены в единый комплекс мероприятия по основным направлениям противодействия терроризму: предупреждение его как явления, пресечение террористических проявлений и минимизация их последствий.

Вместе с тем, при всех усилиях федерального Центра, ситуация с общественной безопасностью в регионе не улучшается (см. Глава 3, Раздел 1). Из года в год публикуются отчеты об успехах борьбы с бандистским подпольем, но до сих пор непонятно, почему мощной федеральной группировке с участием армейских подразделений не удалось нанести окончательное поражение незаконным вооруженным формированиям (НВФ). На второй важный вопрос тоже нет ответа: сколько всего боевиков сражаются против федеральной власти на Кавказе? Очевидно, что за разговорами о 50–60 «шайтанах» скрываются весьма показательные данные о том, что за последние годы число тех, кто разделяет взгляды т.н. моджахедов, увеличилось в разы. Это, в свою очередь, привело к значительному росту террористической активности на Северном Кавказе, а фактически – к необъявленной партизанской войне с законными властями.

Живучесть террористического подполья, его самовоспроизводство поддерживается многими факторами, о которых мы уже упоминали выше. Это: коррумпированность элиты, неспособность властей разных уровней создать нормальные условия жизни для населения, незанятость трудоспособной молодежи и др. Основная часть обращений граждан к омбудсменам в республиках Северного Кавказа связана с нарушением их прав со стороны правоохранительных органов, когда «вопиющим образом попираются права людей, допускается превышение должностных полномочий со стороны «силовиков», а преследования и внесудебные расправы за убеждения, и вероисповедование, противоречащие российской Конституции становятся нормой»¹.

Не является также секретом, что не все жители региона готовы осудить терроризм и экстремизм. Эксперты по терроризму, отмечают широко распространенное явление незаконного финансирования исламистского подполья, которое обложило данью многих бизнесменов и чиновников, и они вынуждены «делиться» частью своих доходов с «коррупционного конвейера». Так называемые

¹ <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/195685/print=true>.

мирные ваххабиты видят в этом даже некоторую справедливость. Они говорят, что «лесные братья» никогда не обращаются к тем, кто имеет меньше 5 миллионов свободных рублей. Уклониться от сбора дани могут только те, у кого хватает средств на содержание надежных телохранителей, поэтому в основном платят все¹. В этой связи специалисты указывают на существующие прорехи в федеральном законодательстве. Так, введенный при Д. Медведеве запрет проворок финансово-хозяйственной деятельности способствует тому, что бизнес в полном объеме может быть организован на цели финансирования террористического подполья².

Прогнозы развития ситуации в регионе не исключают вероятности дальнейшего опасного обострения положения на Северном Кавказе, что может спровоцировать дезинтеграционные процессы по всей стране. Приведем ниже оценку, данную Центром стратегических разработок при Правительстве РФ: «Ситуация на Кавказе является особым и наименее управляемым фактором политического риска. Она может выйти из-под контроля в любой момент: либо в ближайшее время – под влиянием международного кризиса на Ближнем Востоке и в Северной Африке, либо позднее – под влиянием углубления внутривнутриполитического кризиса в России. ...Способность удерживать ситуацию на Кавказе была одним из ключевых источников легитимности этой системы (государственной власти в РФ – И.К.). Если же новый виток дестабилизации в данном регионе начнется под влиянием обострения внутривнутриполитического кризиса в России, то он намного осложнит выход всей страны из политического кризиса и формирования устойчивой политической системы. При неблагоприятном сценарии он может спровоцировать дезинтеграционные процессы. Возможности для сдерживания нового конфликта на Северном Кавказе будут ограниченными, поскольку его масштабы могут превысить все предыдущие конфликты в новейшей российской истории. Ограничивающими факторами для эффективного применения силы на Кавказе послужат неготовность российского общества к новым человеческим жертвам и возросшие возможности международного давления на Россию»³.

Серьезную озабоченность вызывает в Центре *проблема социализации молодого поколения Северного Кавказа*, также связанная с активизацией террористической деятельности. Значительная часть молодежи региона уже давно живет своей параллельной жизнью, она мало образована, и не воспитана в нормаль-

¹ Северный Кавказ: итоги противодействия терроризму и аспекты борьбы с ним / Доклад генерала армии Анатолия Куликова на заседании «круглого стола» в Клубе военачальников Российской Федерации. – 20- апреля 2011 г. – цит. по сайту Чекист.ру – <http://chekist.ru/article/3642>.

² Так, в марте 2011 г. правоохранительные органы выявили в ходе проверки в г. Хасавюрте факт финансирования НВФ, действующих на территории Дагестана. Некое ООО заключало формальные договоры с различными предприятиями, а поступающие на расчетные счета денежные средства обналичивались, на них приобретались оружие, боеприпасы, продукты питания и одежда для членов НВФ. Общая установленная сумма по этому факту – более 167 млн. руб. (См. выше доклад А. Куликова, 2011.)

³ Кавказский гордиев узел. – <http://chekist.ru/article/3642>.

ном понимании ценности работы как таковой. Отсюда – стремление любыми путями попасть на чиновничьи должности, даже если это потребует от их родителей немалой mzды за доходное место. Как метко отмечает дагестанский писатель А. Ганиева, «сегодня в городах республики молодежь разговаривает на специфическом русском языке, когда слова меняют контекст и обрастают кальками местных наречий. Этот новояз практически заменил молодому поколению дагестанцев родные языки, точно также, как суррогат западной цивилизации, смешанный с агрессивным религиозным ликбезом с Востока, вытеснил здесь собственное этнокультурное «я»¹.

Борьба за умы молодых на Северном Кавказе по-прежнему идет без какого-либо заметного участия федеральных и региональных властных структур. Исключение здесь, пожалуй, составляет только Чечня. На поле, где отсутствует государство, появляются различного рода группы «по работе с молодежью», как радикально-исламского, так и националистического характера. Тревожные симптомы проявляются в последнее время в сокращении призыва в российскую армию юношей из Дагестана. Одно из возможных объяснений подобной дискриминации – процветавшая в армии дедовщина, с участием кавказцев. Другое более серьезное объяснение – недоверие властей к уроженцам северокавказских республик и нежелание обучать их владению современным оружием.

У активной части молодежи, которая в силу многих обстоятельств не может найти себе применение, есть небольшой выбор для выживания на Северном Кавказе. По мнению социолога Х. Дзуцева, «многим молодым людям, с их жаждой к максимализму, надоела беспросветная жизнь, в духовном плане – скудная, а в материальном – ограниченная. К этому следует добавить свойственные молодым людям динамизм, этнокультурные традиции, историческую память, связанную с борьбой против России»². Вариантов выхода из подобной ситуации немного: 1) уехать на заработки в Москву и другие города – так поступают наиболее образованные и способные молодые люди; 2) примкнуть к «мусульманским братьям», которые охотно рекрутируют в свои ряды всех недовольных, тем более что пребывание «на войне» оплачивается несравненно лучше, чем любой труд в мирной жизни.

Вовлечение в орбиту ислама значительной части кавказской молодежи, политизация мусульманства в регионе привели к тому, что значительная часть молодого поколения постепенно стала причислять себя к всемирной исламской умме, и в некотором виртуальном смысле уже можно говорить о наличии в их сознании элементов двойной идентичности – российской и халифатской³.

¹ Московский комсомолец, 16.08.2011.

² Дзуцев Х.В. Общественное мнение о теракте 9 октября 2010 г. в г. Владикавказе Республики Северная Осетия-Алания Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации // Южнороссийское обозрение (Москва–Ростов-Дон). 2012. № 72. С. 136–137.

³ Мурклинская Г.А. Сетевая война против России на Северном Кавказе: реальность и перспективы // Южнороссийское обозрение (Москва–Ростов-Дон). 2012. № 72. С. 11.

С учетом геополитической ситуации на Большом Кавказе, было бы неверным недооценивать влияние внешнего фактора на стабильность в северокавказских республиках. Как минимум, часть новой политико-финансовой элиты и деятелей национальных движений СКФО все чаще обращают свои взоры на Юг. Это касается, прежде всего, Турции, которая в последние годы показывает пример успешного национального развития. По мнению А. Малащенко, в данном случае речь может идти о несовпадении исламского и российского векторов идентичности, когда слабость второго относительно первого способствует цивилизационному дрейфу Северного Кавказа от России¹.

За последние 20 лет всем, кто следит за эволюцией ситуации на российском Кавказе, неоднократно приходилось сталкиваться с апокалипсическими предсказаниями по поводу дальнейшей судьбы региона. Малейшее обострение ситуации в какой-либо республике приводило к появлению катастрофических сценариев о неминуемом развале Дагестана, распаде КБР, КЧР и т.д. Многие из подобных негативных прогнозов, к счастью, не оправдались, хотя ситуация остается чрезвычайно сложной, с сохранением полного набора явных и тлеющих конфликтов.

Наши собственные исследования и непосредственные контакты с жителями региона убеждают, что абсолютное большинство населения Северного Кавказа не мыслит свое будущее, иначе, чем в составе Российской Федерации. Но эти настроения не должны успокаивать. Напомним, что в свое время большинство жителей СССР также активно голосовали за сохранение Союза. В северокавказском регионе всегда были и продолжают действовать силы, ратующие за выход из состава РФ и создание независимого исламского государства. Сегодня же «та часть жителей региона, которая хочет жить в составе РФ, до конца не чувствует себя в безопасности, а те, кто выступают за распад России, не чувствуют силы государства и не испытывают страх за свои действия»².

Нынешнее руководство страны занимает последовательную и твердую позицию в вопросе сохранения и всестороннего развития Северного Кавказа в составе России. «Северный Кавказ – не балласт, а жемчужина России. Здесь очень качественный человеческий потенциал», – справедливо заметил В. Путин на встрече в лагере «Машук-2011» с молодежью региона³.

При всех просчетах и изъянах политики Центра, Москва по-прежнему сохраняет набор необходимых рычагов для оптимизации ситуации на Кавказе.

Для кардинального изменения ситуации, по нашему мнению, нужно решиться, как минимум, на проведение давно назревших модернизационных преобразований, включающих среди прочего: создание эффективно действующего аппарата управления; утверждение институтов гражданского общества; продуман-

¹ <http://www.islamnews.ru/news-print-99811.html>.

² Дзуцев Х.В. Общественное мнение о теракте 9 октября 2010 г. в г. Владикавказе Республики Северная Осетия-Алания Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации // Южно-российское обозрение (Москва–Ростов-Дон). – 2012. № 72. С. 142.

³ В. Путин: Кавказ- жемчужина России // РИА – Новый регион-политика. 03.08.2011.

манного и постепенного возврата регионам политических и экономических полномочий, существенно урезанных в годы укрепления «вертикали власти». Целесообразным представляется также предложение, выдвинутое членами Общественного совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества, о необходимости дополнить Стратегию-2025 для Северного Кавказа разделами, которые отражают: молодежную политику, политику интеграции женщин в процесс развития региона, вопросы защиты и предотвращения насилия и т.д. Другое предложение экспертов в области этнополитики – создать при Президенте РФ общественно-гражданский фонд, как институт проведения политики интеркультурализма¹.

Какой же должна быть политика федерального Центра на Северном Кавказе в условиях непростой и перманентно нестабильной ситуации? – На наш взгляд, важно и дальше двигаться по пути корректировки всей политики, принятия нестандартных шагов, при учете и согласовании интересов, как федерального Центра, так и республиканских властей и населения региона. Совершенно очевидно, что простых, легких для понимания решений, дающих быстрый результат здесь нет, и быть не может. Москве необходимо настроиться на долгосрочную, систематическую, и стратегически выверенную работу в регионе, направленную на достижение конкретной цели – поэтапного урегулирования северокавказских проблем.

Совершенно очевидно, что ни силовые, ни политические, ни правовые, ни сугубо экономические подходы в политике Центра на Северном Кавказе, взятые по отдельности, не дадут желаемого результата. **На перспективу должна быть выработана комплексная, а главное – адаптивная политика, учитывающая постоянно меняющуюся обстановку и специфику в каждой республике, а также во внешнем окружении (особенно на Южном Кавказе и на Ближнем Востоке).**

¹ Интеркультурализм исходит из того, что разнообразные культуры в современном глобализирующемся мире, должны взаимодействовать на основе понимания друг друга, а государство создает условия для такого взаимодействия на общегражданской основе. Это – важный подход для полиэтнической России и задача для государственной политики на современном этапе.

ОБ АВТОРАХ

Косиков Игорь Георгиевич – доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Отдела Кавказа Института этнологии и антропологии РАН, г. Москва. *ikosikov@mail.ru*

Албогачиева Макка Султан-Гиреевна – кандидат исторических наук, научный сотрудник Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) РАН, г. Санкт-Петербург. *albmasc@mail.ru*

Алиев Абдул-Гамид Курбанович – доктор философских наук, академик Академии социальных и гуманитарных наук РФ, профессор, директор Регионального центра этнополитических исследований Дагестанского научного центра РАН (РЦЭИ ДНЦ РАН), г. Махачкала. *rcidncran@mail.ru*

Арапханова Лейла Якубовна – кандидат политических наук, заместитель министра по связям с общественностью и межнациональным отношениям Республики Ингушетия, доцент кафедры всеобщей истории Ингушского государственного университета, г. Назрань. *araphanova@mail.ru*

Иванов Антон Михайлович – кандидат исторических наук, директор фонда «Форум по раннему предупреждению и раннему реагированию – Евразия», управляющий партнер консалтинговой компании International Conflict and Security Consulting (INCAS), г. Москва. *anton@fewer-eurasia.ru*

Казенин Константин Игоревич – кандидат филологических наук, доцент филологического факультета МГУ, заместитель главного редактора информационного агентства REGNUM, г. Москва. *kz@regnum.ru*

Кисриев Энвер Фридович – кандидат философских наук, заведующий сектором сравнительной регионалистики Центра цивилизационных и региональных исследований РАН, г. Москва. *kisriev.dagestan@mtu-net.ru*

Кулова Маргарита Ростиславовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Северо-Осетинского института гуманитарных и социальных исследований им. В.И. Абаева Владикавказского научного центра РАН (СОИГСИ ВНЦ РАН), доцент кафедры государственного и муниципального управления Владикавказского института управления, г. Владикавказ. *mkulova@rambler.ru*

Литвинова Татьяна Николаевна – кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института социологии РАН, г. Москва. *tantin@mail.ru*

Магомедова Мадина Зайнудиновна – кандидат философских наук, доцент, ученый секретарь Регионального центра этнополитических исследований Дагестанского научного центра РАН (РЦЭИ ДНЦ РАН), **г. Махачкала**. *rcidncran@mail.ru; spirov@mail.ru*

Матиев Тимур Хусенович – кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории Ингушского государственного университета, **г. Магас**. *tmt_77@list.ru*

Нефляшева Наима Аминовна – кандидат исторических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора сравнительной регионалистики Центра цивилизационных и региональных исследований РАН, **г. Москва**. *innef@mail.ru*

Осмаев Аббаз Догиевич – доктор исторических наук, заместитель директора Комплексного научно-исследовательского института Академии наук Чеченской Республики, **г. Грозный**. *osmaev@mail.ru*

Тхагапсоев Хажисмель Гисович – доктор философских наук, профессор кафедры философии Кабардино-Балкарского государственного университета, **г. Нальчик**. *gapsara@rambler.ru*

Федосова Елена Владимировна – кандидат социологических наук, доцент, старший научный сотрудник Северо-Осетинского института гуманитарных и социологических исследований им. В.И. Абаева (СОИГСИ ВНИЦ РАН), **г. Владикавказ**. *Fedosova e@inbox.ru*

Халидов Деньга Шахрудинович – доктор политических наук, действительный член Академии геополитических проблем, руководитель Центра стратегических и этнополитических исследований, сопредседатель «Российского конгресса народов Кавказа» (РКНК), **г. Москва**. *dhalid@mail.ru*

Цветков Олег Михайлович – кандидат философских наук, старший научный сотрудник Южного научного центра Российской академии наук (ЮНЦ РАН), **г. Майкоп**. *sovetikus@yandex.ru*

Цуциев Артур Аркадьевич – кандидат философских наук, старший научный сотрудник Научно-исследовательского центра Владикавказского института управления, автор «Атласа этнополитической истории Кавказа», **г. Владикавказ**. *zuzart@mail.ru*

Щербина Елена Анатольевна – кандидат политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Отдела социально-политических проблем Карачаево-Черкесского института гуманитарных исследований (КЧИГИ), **г. Черкесск**. *adenas@list.ru*