

Глава IX

ВОЙНА И МИР НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Оценка ситуации и природы конфликтов

Северный Кавказ — самый сложный регион с точки зрения социально-экономической ситуации, государственного управления и обеспечения национальной безопасности России. В этом регионе произошли вооруженные конфликты, один из которых — война в Чечне — стал самым разрушительным на территории бывшего СССР. Именно здесь присутствует реальная угроза национальной безопасности Российской Федерации, ее целостности и суверенитету. Именно здесь проявился феномен массового выхода части населения из правового пространства и появился район вооруженного сепаратизма, не контролируемый российскими властями. Именно здесь радикальный этнический национализм и религиозный экстремизм обрели насильственные и варварские формы, бросив вызов не только государству, но и общественным устоям и местного населения.

На Северном Кавказе современная российская политика совершила наиболее трагические ошибки, допустив массовые жертвы и разрушения, за которые российская власть несет ответственность. Применительно к современному Северному Кавказу имеет место также провал отечественной обществоведческой экспертизы. Научно-интеллектуальное сообщество, включая московскую и северо-

кавказскую интеллигенцию, несет долю ответственности за неспособность объяснить ситуацию и оказать миротворческое воздействие на общество. Российским политикам и управленцам разного уровня пора осознать, что время верхушечных инструкций и волевых импровизаций прошло. Последние не могут быть основой эффективного государственного управления. Необходимо срочное создание основанной на профессиональной экспертизе системы выработки и принятия политико-государственных решений. Важным элементом этой системы наряду с ведомственной экспертизой должен стать независимый отечественный мониторинг этнополитических и других проблем Северного Кавказа.

Проблемы Северного Кавказа настолько серьезны, что требуют мобилизации существенных ресурсов всей страны, ответственной экспертной проработки, последовательных политических и других необходимых действий со стороны государства и консолидации общественных усилий по обеспечению мира на Северном Кавказе. Четкая и недвусмысленная артикуляция целей и задач государственной политики на Северном Кавказе — необходимое условие взвешенности и сбалансированности такой политики. Главными целями этой политики должны быть:

- а) обеспечение территориальной целостности и безопасности;
- б) достижение социального преуспевания населения;
- в) обеспечение гражданского равноправия;
- г) демократическое управление;
- д) сохранение и развитие культурного многообразия;
- е) предотвращение и разрешение конфликтов.

Северный Кавказ — регион со сложной социальной и культурной мозаикой. Здесь компактно проживают представители более 40 этнических общностей российского народа, которые имеют давние исторические связи между собой и с остальной Россией и сохраняют свою культурную отличительность. Этнический и исторический факторы не являются основной причиной проблем и конфликтов в регионе так же, как федеральный центр не несет единственную ответственность за нынешнее положение на Северном Кавказе. Значительная часть ответственности лежит на политиках, так называемых национальных лидерах, а также рядовых гражданах, совершающих нарушения закона и норм общественной морали. Конфликты в ре-

гионе носят сложный характер, имеют внутренние и внешние причины, но ни один из них не запрограммирован историей или человеческой природой. Для решения конфликтов в регионе нет единого сценария, но могут быть единые принципы.

Под воздействием политической риторики, внешней пропаганды и ряда реальных обстоятельств в последнее десятилетие среди части северокавказцев сформировался психологический комплекс прошлого унижения и современного превосходства, а это в свою очередь привело к ослаблению общероссийской лояльности. Для части населения установка на интеграцию и более высокие статусные позиции в общероссийском пространстве оказалась слабее, чем ставка на радикальный вариант полного суверенитета на этнической основе. Именно этот нереализуемый и конфликтный политический проект был взят на вооружение сторонниками этнического национализма.

В ходе конфликтов произошли массовые убийства и вынужденные перемещения людей, изгнание их из мест проживания, захват собственности. Насильственные перемещения людей в результате политики дискриминации и конфликтов — не только следствие конфликтов, но и причина сохраняющейся напряженности, спорадического насилия и нового конфликта в будущем. Должны предприниматься все меры, особенно со стороны государства, по недопущению вынужденных перемещений людей, наказанию их инициаторов и исполнителей, скорейшему возвращению жителей в места их прежнего проживания.

Несостоятельными являются мнения, что целенаправленные перемещения людей, включая отъезд русских из республик, и создание этнически гомогенных территорий на Северном Кавказе, а также «репатриация соотечественников» необходимы в политических или морально-исторических целях. Создание этнических анклавов или обеспечение демографического большинства для одной группы способны не меньше порождать напряженность и конфликты, чем этнические смешанные территории или совместно проживающие этнические общины. Тем не менее, если есть возможность сохранять этническую однородность местных общин и сложившийся этнический состав населения городов и сел, то это следует делать. Конфликты вызывает не столько сам факт многоэтнического

состава населения, сколько слишком резкие изменения его привычных пропорций.

Одна из важных причин насилия и конфликтов — это утрата государством контроля над оружием и армейскими арсеналами, что позволило плохо обустроенной и недостаточно образованной части населения осуществить под воздействием идеологов национализма и религиозного экстремизма массовый выход из правового пространства и бросить вызов основам государственного и общественного устройства. Насильственный конфликт есть чаще всего сумма индивидуальных преступных действий, а не проявление некой коллективной воли или исторической закономерности. Именно с этой позиции должны рассматриваться прежде всего и меры по разрешению конфликтов, т. е. прежде всего в правовом аспекте.

В конфликтах на Северном Кавказе большое место занимают не только социально-экономические, но и идеологические факторы, особенно заимствованная от советского времени доктринальная основа политики в отношении национальных меньшинств. Эта идеология этнической («национальной») государственности в условиях либерализации, слабого гражданского общества, экономического и морального кризиса породила неверные установки, неисполняемые законы и решения властей, бесполезные споры и неоправданную напряженность между людьми. Этим цинично или из заблуждений пользуются безответственные политики, провокаторы и авантюристы. Необходима срочная коррекция политической идеологии и государственно-правовых установок в пользу общегражданских основ федерального и демократического правления.

Об общих принципах и доктрине государственности

Все российские государственно-административные образования, включая республики (государства) Северного Кавказа, представляют прежде всего территориальные сообщества граждан, от имени которых и в интересах которых создается и существует власть любого уровня. В то же время внутригосударственные образования (субъекты федерации) отражают и учитывают культурный состав населения, заключаемого в их границы. Повсеместно это население имеет многоэтнический характер. Наивно и опасно пола-

гать, что на Северном Кавказе можно создать государственность для одной этнической общности (народа), но и не следует думать, что государство должно быть нейтральным к этническому составу населения и не должно отражать в своем устройстве и политике этот важный фактор.

Конституционно-федеративное устройство России с наличием республиканских образований — наиболее демократическое и оптимальное для Северного Кавказа. В то же время недавний опыт показал, что оно может быть неумело или намеренно использовано для ущемления прав граждан и ослабления государственности в целом. Не политика преимуществ для одних и ущемления других, а политика культурного плюрализма и уважения гражданских прав на уровне всей страны и на уровне отдельной республики должна лежать в основе общественного устройства, стремящегося избежать кризисов и конфликтов.

На Северном Кавказе возможно сосуществование государственной и традиционной правовых систем в качестве последней как дополняющей. Правовой плюрализм, который существует и развивается во многих странах, в этом регионе может оказаться более эффективным, чем «единое правовое пространство». Главное — это улучшение правления, а не административные переделы. В некоторых республиках имеются позитивные политические инновации в области коллективного правления и общинного представительства, хотя принцип этнических курий или партий имеет серьезные ограничения и может нести конфликтогенный потенциал.

Проблемы экономики и социальной жизни

Северный Кавказ имеет для России важнейшее экономическое значение, являясь составной частью хозяйственного комплекса РФ, без которого невозможно обеспечить экономическую безопасность страны. Регион становится зоной острой конкуренции многих мировых держав, желающих экономически закрепиться в Прикаспийском и Причерноморском ареалах. Возможности усиления воздействия экономической политики Центра на регион будут зависеть от общей социально-экономической ситуации в стране, которая в ближайшей перспективе останется неблагоприятной, а также от урегулирования

региональных конфликтов.

Главным фактором развития экономики региона могут быть лишь внутренние ресурсы, так как внешние (иностраные) инвестиции сдерживаются нестабильностью в регионе. Для мобилизации этих ресурсов Центру необходимо способствовать развитию в регионе малого бизнеса, дающего быструю отдачу от вложений, внутрорегиональной интеграции, привлечению внебюджетных источников финансирования. Пестрая инвестиционная картина свидетельствует, что несмотря на трудности реформирования российской экономики, а также ухудшение ситуации после финансово-экономического кризиса, отдельные республики и административные территории Северного Кавказа находят источники финансирования капиталовложений, хотя и в недостаточных объемах. Привлечение внешних капиталовложений зависит не только от стабильности, но и от энергичных усилий по пропаганде возможностей для выгодного бизнеса.

В бюджетных отношениях сталкиваются две тенденции. С одной стороны, федеральный Центр вынужден предоставить больше финансовой самостоятельности регионам, оставляя им более значительную часть налогов в бюджеты субъектов. А с другой стороны, отказаться от трансфертов полностью пока не удастся из-за боязни сепаратизма в рамках федерации и по причине высокой дотационной зависимости многих региональных бюджетов. Финансовая помощь субъектам Северо-Кавказского экономического региона по линии федерального бюджета должна еще более дифференцироваться и исходить не из принципа «выравнивания уровней» бюджетных расходов, а из принципа эффективности.

Предметом особой заботы федеральных и региональных властей должны стать социальная сфера и ее «болевые точки»: положение безработных, особенно молодежи и женщин, беженцев, пенсионеров и инвалидов. Следует поддержать предложение Министерства труда и социального развития РФ о выделении федеральных дотаций на выплату пенсий и пособий ветеранам и инвалидам, но не по линии трансфертных платежей, а через узконаправленные целевые каналы финансирования — пенсионный и социальный фонды и их региональные подразделения.

Главная проблема региона — занятость молодого мужского населения, которое составляет значительную часть местных сообществ и поведение которого во многом определяет сегодняшнюю ситуацию. Наиболее трудный вопрос состоит в нахождении достойной работы для жителей сел и малых городов, где имеет место социальная маргинализация. Ответ можно искать в двух направлениях: в ограничении роста горного села и в помощи его радикального благоустройства, а также в организации частно-общинного типа пользования угодьями с ориентацией на частичную рыночную реализацию сельской продукции. В то же время программы социально-экономического развития для региона должны предусматривать преимущественные инвестиции в те отрасли, где можно занять именно молодежь и женщин.

На Северном Кавказе срочно нужна глубокая и продуманная земельная реформа с привлечением имеющегося мирового опыта. Возможно, без закрепления обрабатываемых земель в частное, а пастбищных — в коллективно-общинное владение не обойтись. Земельная реформа должна учесть традиции общинного пользования и наследие советской коллективизации. Земельная реформа на Кавказе должна быть осуществлена с привлечением не только местных и федеральных ресурсов и экспертов, но и международных, особенно Всемирного банка развития, у которого имеется опыт содействия проведению подобных программ в Индии, Бразилии и в других странах.

Самое главное для экономики Северного Кавказа — это полноценное включение ее в общероссийский рынок. Нужно перестать третировать северокавказское предпринимательство, а, наоборот, его поддерживать в общероссийском масштабе. Учитывая демографические факторы и ресурсные возможности, следует признать необходимость постоянной и временной трудовой миграции населения республик в другие регионы страны и создавать необходимые условия для этого процесса.

Руководители северокавказских регионов и предпринимательские круги должны воспользоваться благоприятной конъюнктурой спроса на отечественную агропродукцию и закрепить положительные тенденции в работе предприятий пищевой индустрии. Отсюда можно ожидать улучшения в работе всей промышленности. Но в

целом без структурной перестройки производства ожидать улучшения ситуации в промышленности Северного Кавказа не приходится.

Теневая (неформальная) экономика существует на Северном Кавказе, с одной стороны — как следствие переходного периода реформ, несовершенства рыночных отношений и правовых норм, а с другой — как продолжение местных традиций вторичной занятости, доходы от которой скрываются от официального налогообложения. Этот фактор необходимо учитывать при анализе уровня жизни и доходов населения в регионе, финансовой базы субъектов федерации и, соответственно, при разработке схем федеральной помощи Северному Кавказу. В то же время следует принять меры по уменьшению уровня криминализации экономики и повседневной жизни. Неотложного решения требуют проблемы открытых границ, оборота наркотиков и торговли оружием.

Политический процесс и управление

Усиление федерального присутствия на Северном Кавказе происходит по мере усиления напряженности в том или ином образовании и носит характер «пожарного» разрешения конфликтной ситуации. Федеральному Центру не удалось определить формы своего представительства, адекватные сложности проблем в регионе. Главная проблема — в отсутствии четкой стратегии и скоординированных действий разных федеральных структур по ее реализации, в недостаточном учете местной специфики, реактивном и запаздывающем характере принимаемых решений.

Важнейший элемент политики федерализма и многокультурности, необходимый для эффективного управления государством и обеспечения стабильности на Северном Кавказе — сохранение и гарантированное обеспечение представительства северокавказского региона, в том числе и этнических общностей, на уровне федеральных органов власти. Осуществление данной политики имеет ряд трудностей, которые могут и должны преодолеваться. Среди этих трудностей:

а) отсутствие конституционных гарантий представительства малочисленных этнических общностей в высших законодательных и исполнительных органах власти или хотя бы механизмов неофици-

альных договоренностей и понимания значимости данного вопроса;

б) наличие у части ответственных руководителей федерального Центра бытовых антикавказских фобий и негласных (иногда и открытых) проявлений шовинизма (особенно среди парламентариев);

в) недостаточная профессиональная компетентность, слабая гражданская и дисциплинарная ответственность некоторых госслужащих и парламентариев, представляющих Северный Кавказ; их неспособность преодолеть этническую и клановую солидарность во имя служения государству и закону.

Один из сложнейших вопросов — это наличие большого числа противоречий между конституционным устройством северокавказских республик и федеральным законодательством, но, как правило, они не сказываются на практике отношений между республиками и Центром. Эта коллизия свидетельствует о необходимости более гибкого и современного подхода к вопросам правовых систем в сложном по культурному и религиозному составу населения государстве.

При всей специфике землепользования в регионе законодательное регулирование земельного вопроса на основе рыночных принципов и в режиме федерально-регионального совместного законотворчества является одним из ключевых моментов обеспечения долгосрочной стабильности на Северном Кавказе. Особые законы и нормы о земле необходимы для горных районов, которые бы учитывали культурно-хозяйственные традиции и мировой опыт земельных реформ в районах высокогорья (Анды, Тибет и др.).

Итогом советской политики стало появление ряда этнотерриториальных образований, ныне имеющих статус республик-государств, что можно считать позитивным достижением советской и современной российской политики уважения прав народов. На сегодняшний день северокавказские республики и их границы легитимны и достаточно приемлемы. Изменение статусов и границ в регионе вместо улучшения системы управления и хозяйствования способно взорвать мир и относительную стабильность на Северном Кавказе.

Недавний опыт внутренних территориальных споров, связанных со сталинским наследием депортаций, показывает, что попытки восстановить «историческую справедливость» приводят к новым

несправедливостям уже в отношении современного населения. В рамках единого государства эти проблемы должны решаться на путях взаимного сотрудничества, свободы передвижения и проживания, развития экономических и гуманитарных связей, уважения индивидуальных и коллективных прав граждан.

При всей возможной оптимальности дагестанской политической новации по части консосиальной демократии (такой опыт имеется в других странах мира) пока не действует механизм этнической ротации и разделения власти как один из наиболее существенных элементов принятой в республике системы этнопредставительства. При этом альтернативы подобной системе власти пока не видно, о чем свидетельствует трехкратная неудача референдума о введении поста президента.

Причина неудачи разделения власти и этнической ротации в сложных по составу населения образованиях кроется не столько в самой системе консосиальной демократии, сколько в недостаточном гражданско-правовом сознании населения и политиков и в определяющем влиянии криминально-коррумпированных сил и связей, которые используют в своих интересах политическую мобилизацию по этническому и джамаатскому (местническому) принципу.

Сравнительно краткий и трудный опыт становления государственных устройств и системы управления в северокавказских субъектах федерации выявил ряд важных моментов, способных решительно влиять на политическую стабильность и предотвращение конфликтов. Среди них следующие:

а) обязательность регулярной смены власти на выборной основе с точным соблюдением действующих конституционных принципов и законов;

б) недопустимость политики избирательной ориентации федеральных властей на определенных политических деятелей в ущерб демократическим принципам выборности и состязательности процесса формирования органов государственной власти и управления;

в) необходимость повышения компетенции и правосознания политиков и населения в вопросах государственного управления, в том числе на путях формирования кросс-этнических политических коалиций (партий), которые призваны обеспечивать избирательный

процесс и формирование власти;

г) необходимость учета специфики состава населения и традиций при определении местных государственных устройств при соблюдении базовых принципов демократического правления, определенных федеральной и местными конституциями.

Если дагестанская культурная мозаика и отсутствие этнического большинства оправдывают эксперимент с этническим паритетом (ротацией), то законодательное закрепление представительского паритета за этническим меньшинством населения (например, в Адыгее) является нарушением базовых норм демократического правления и основ федеральной конституции. Эта уступка этнонационализму оказалась возможной в силу слабой организованности гражданского общества и инерции прежней политики преференций так называемым «титульным национальностям». Этот конфликтный элемент государственного устройства в ряде республик может и должен быть устранен через общественную самоорганизацию населения и использование им мирных демократических процедур при поддержке федеральных органов власти.

Окончательно проблема внутреннего сепаратизма в республиках давнего совместного и смешанного проживания граждан различной национальности должна решаться на путях улучшения системы управления, сменяемости властей и более широкого представительства различных групп в органах власти, а не дальнейшего деления государственных образований в условиях, когда невозможно провести административные границы по границам этнических ареалов.

Необходима настойчивая работа с радикально настроенными общественными лидерами, нейтрализация их позиций и недопущение мобилизации населения вокруг нереализуемых политических проектов. Тем не менее перспектива «кантонизации», т. е. образования отдельных национальных районов в пределах существующих республик не должна исключаться из повестки дня, но только реализовываться этот вариант должен через систему конституционных референдумов и постепенно, чтобы не совершать непоправимых ошибок.

Относительная устойчивость политических режимов и правящих элитных кланов в пост-советское время, сыгравшая в целом

стабилизирующую роль, не способствовала развитию традиций прямого народовластия, нормальной смены и сосуществования элитных кланов. Это делает проблематичной преемственность власти и чревато конфликтами. Остается проблема профессиональной подготовки элит принципам и основам управления государственным образованием, а также привития им чувства общероссийской общности и общегосударственной ответственности.

Северный Кавказ — территория с особыми местными обычаями и традициями, отличающимися от других частей России. Федеральным и республиканским властям следует взвешивать, насколько подобные институты и нормы соответствуют целям мира и стабильности. Процесс «национального возрождения» сопровождается реанимацией тейповых, джамаатских, ущельных, фамильных и других патриархальных связей. В этих связях главенствуют представители коррумпированных властных, военных, банковско-коммерческих структур, которые образуют кланы, контролирующие власть и ресурсы. Авторитарность и этническая закрытость клановых структур является одной из причин ущемления представителей «нетитульного» населения. Даже в Северной Осетии с наименьшим оттоком русского населения, представители последнего фактически вытеснены из органов власти. В других республиках ситуация еще более неблагоприятная.

При формировании органов власти полезным было бы опробование почти не применявшихся в практике российских регионов, но таких хорошо известных в мире избирательных механизмов, как система передачи второго голоса (таким образом при избрании единого главы республики, раз уж выбор сделан в пользу такой системы власти, малые этнические и социальные сегменты получают дополнительный рычаг для учета своих интересов) и пропорциональная система для парламентских выборов. Последняя позволяет более точно отразить структуру многосоставного общества.

Политическая жизнь на Северном Кавказе замкнута на уровне субъектов федерации при недостаточном развитии над- и субрегионального уровней. На уровне республик, краев и области концентрируется практически вся власть. Через них идут и перераспреде-

ляются денежные потоки из федерального Центра. Целью должно стать «расслоение» власти по вертикали, распределение ее между уровнем региона в целом — отдельного субъекта федерации — и субрегиональным уровнем (местного самоуправления, территориального общественного самоуправления).

Возможен вариант создания северокавказской парламентской ассамблеи, позволяющей решать часть общих проблем на более высоком, чем позволяют рамки отдельных субъектов федерации, уровне. Следует также помогать региональной ассоциации «Северный Кавказ» как институту, с помощью которого можно решать социально-экономические задачи общерегионального значения. Одновременно нужно способствовать появлению региональной ассоциации муниципальных образований. При ее создании можно использовать опыт деятельности Ассоциации городов Юга России. Ассоциация послужит противовесом влиянию региональных властей и дополнительным «этажом» для решения политических и социальных проблем региона. Следует помогать национально-культурным обществам — особенно обществам народов, «разрезанных» между несколькими субъектами федерации. Таким образом национальные меньшинства смогут самореализовываться в более широких территориальных рамках.

При организации работы федеральных структур на Северном Кавказе стоит придерживаться принципа разнотерриториальности — разноконтурности различных округов: налоговых, природоохранных, транспортных и т. п., размещение центров их управления в различных северокавказских городах. Нужно предусмотреть возможность образования специальных регионов по примеру существующего особо охраняемого эколого-курортного района Кавказских Минеральных Вод, созданного президентским указом в 1993 г. и управляемого совместно региональными или федеральными властями. Границы таких особых регионов могут не совпадать с границами субъектов федерации.

Цель подобных мер — преодолеть замкнутость политической и социально-экономической жизни отдельных регионов-субъектов федерации, избежать концентрации всей власти и тотального подчинения на этом уровне, создать многоцентровость политической жизни, построить сложные системы сдержек и противовесов. Сред-

ства из федерального бюджета должны идти дисперсно, на разные уровни. Для национальных меньшинств это, в частности, будет означать появление новых путей решения своих проблем, дополнительные возможности самореализации во вновь сложившихся управленческих структурах.

Политика в условиях конфликта

Принимаемые федеральными и местными властями меры в конфликтах и кризисных ситуациях в регионе должны быть адекватны складывающейся обстановке. Применение силы должно быть дозировано и безопасность гражданского населения должна являться естественным ограничителем ее использования. Недопустимо также промедление с использованием силовых вариантов, когда того требует обстановка. Конфликты не могут быть разрешены исключительно военными средствами. Применение силы, если оно необходимо, есть предшествующая стадия или вынужденный компонент процесса политического разрешения конфликта.

Государственная политика в конфликтах должна быть в разумных пределах транспарентна. Слухи и домыслы приводят в кризисных ситуациях к катастрофическим последствиям. В то же время в современных условиях не обойтись без профессионального информационно-пропагандистского обеспечения действий государства в конфликтных ситуациях, особенно в условиях ведения масштабных боевых действий или осуществления спецопераций.

Процедуры урегулирования и предотвращения конфликтов должны основываться на соответствующей правовой базе. Законодательное регулирование режима чрезвычайного положения, статуса приграничных территорий, правовых основ взаимоотношений с Чеченской Республикой, прав национальных меньшинств — лишь малая часть федеральных законов, которые должны быть приняты Государственной думой.

Ресурсы внутреннего развития Чечни, связанного с перспективами вооруженного сепаратизма, исчерпаны. Ситуация в республике сложилась тупиковая. Противоборствующие в Чечне силы не способны разрешить системный кризис. Правительство Чечни допустило создание очага международного терроризма на своей тер-

ритории. Альтернативу вооруженному сепаратизму может предложить модернизированная часть чеченского общества как в самой Чечне, так и за ее пределами. Задача чеченской национальной элиты состоит в том, чтобы сплотить эти силы идейно и организационно, консолидировать народ на основе политики здравого смысла.

Идея исламского (шариатского) государства направлена на разрушение традиционной национальной культуры горских народов, их адатов и претендует на то, чтобы бросить вызов северокавказской властной элите, ориентированной на Россию. Псевдонезависимая Чечня превращена в опорный пункт ваххабитов и, пока в России не будет осуществлена последовательная линия нейтрализации вооруженных террористических групп, ситуация будет только ухудшаться.

На базе новых сил и соглашений возможно взаимодействие федеральных и чеченских структур в борьбе против преступности, организации восстановительных работ, выплат пенсий и пособий, адресной гуманитарной помощи населению, реализации образовательных и здравоохранительных (реабилитационных) программ. Помощь всей России в восстановлении экономики и социальной сферы ЧР в обмен на признание Чечни частью российского геополитического пространства — основа стратегии разрешения конфликта.

Недопустимы интернационализация конфликта и ввод в Чечню международных миротворческих сил. При таком варианте развития событий будет проводиться желаемая влиятельными внешними силами линия на закрепление полной независимости Чечни, что радикально противоречит интересам России. Подобная линия уже косвенно осуществлялась представителями ОБСЕ в 1995-1996 гг.

Федеральные власти обязаны довести до конца борьбу с террористами и неподконтрольными вооруженными формированиями без массовых жертв и разрушений. Необходимы действия по обеспечению представителей чеченского народа в законодательных органах федеральной власти. Возможно содействие представителям чеченского народа, большинство которого за пределами республики, в самоорганизации с целью принятия участия и воздействия на процесс политического урегулирования конфликта.

Влияние дагестанских ваххабитов даже в Дагестане, и это не

общекавказский феномен. Большинство дагестанских ваххабитов не поддерживают идею чеченских исламских радикалов о создании единого чечено-дагестанского исламского государства. Победить фундаменталистский ислам можно только опираясь на силы гуманистического ислама. В то же время миротворческий потенциал религии ограничен. В условиях открытых вооруженных конфликтов он не способен быть основной формой миротворческих усилий. Но религиозный фактор не должен игнорироваться при формировании политики в регионе. Важно поддержание систематического диалога между представителями ведущих конфессий — исламом и православием.

Ограниченны проявление идеи «исламской солидарности», поскольку ислам на Северном Кавказе разделен этническими перегородками. На доктринальном уровне «догматический ислам» мало совместим с синкретическим, суфийским исламом братств. Маловероятно возникновение на исламской основе квазигосударственных объединений. Гипотетический имамат на базе Дагестана и Чечни вряд ли когда-нибудь состоится, что было подтверждено в ходе конфликта на границе между Чечней и Дагестаном.

Ислам как политическое средство достижения межэтнического согласия продемонстрировал свою ограниченность. Как фактор межэтнической и конфессиональной интеграции на уровне региона он может проявить себя лишь в случае необдуманных или провокационных действий со стороны федеральных властей. В целом конфессиональный фактор вряд может быть эффективно использован во имя достижения политической стабильности в регионе.

В то же время религия, особенно ислам, обретает все большее значение в общественно-политической жизни. Однако не следует абсолютизировать значение религиозного фактора и использовать его как аргумент неких «межцивилизационных» столкновений. Стоит делать акцент на мирном сосуществовании разных конфессий, на поиск диалога между их носителями, в том числе в сфере политических взаимоотношений.

Культурное пространство и русский фактор

Северный Кавказ в результате вхождения в состав российского

государства и участия в его культурном диалоге, в том числе с русским языком и культурой, Северный Кавказ обрел черты той общности, которые позволяют говорить о нем как об историко-культурном, а не только экономико-географическом регионе. Основы демократического управления, интересы сохранения культурного многообразия России, международно-правовые стандарты требуют уважения к состоянию малых культур, обеспечения прав граждан, связанных с их принадлежностью к той или иной этнической общности. Культурная стратегия в регионе должна основываться на обеспечении и гармоничном взаимодействии всех трех культурных потоков (сеveroкавказского, общероссийского и мирового), к которым добавляется также важный срез местных межкультурных взаимодействий.

Реформирование графики алфавитов и орфографии осознается некоторыми кавказскими лингвистами как актуальная задача и может приобрести важное культурно-образовательное и общественно-политическое значение. Он требует всестороннего анализа, чтобы принимать решение без ущерба прежде всего для носителей самого языка, которые являются гражданами большого государства с преобладающим русским языком и кириллической графикой. Следует учитывать, что часть представителей северокавказских народов пользуется русским как родным языком и далеко не все представители данных народов проживают в рамках соответствующих республик, где предполагается осуществить подобную реформу. Поспешное решение может привести к конфликтным ситуациям и разобщению граждан одной республики и одной страны.

Генеральным направлением культурно-языковой политики должно быть повсеместное развитие национально-русского двуязычия (или многоязычия) как единственной формулы обеспечения дальнейшей модернизации и интеграции северокавказцев в общероссийскую культуру, основанную на русском языке, и сохранения местных языков как важного элемента национального самосознания и культурной отличительности.

Реальная жизнь и современная теория доказывают, что широкое распространение двуязычия и многоязычия не только возможно, но и является дополнительным преимуществом тех граждан, которые владеют несколькими языками, проживая в многоэтничном

государстве или регионе. Этот принцип желательно распространять и на «русскоязычное» население, всячески стимулируя овладение им местных языков, что должно способствовать оздоровлению климата межнациональных отношений в регионе.

Противодействие и разъяснительная работа требуются в отношении радикально-националистических призывов противопоставить русский и другие языки друг другу или снизить статус русского языка. Эти призывы направлены на самоизоляцию и культурную демодернизацию населения Северного Кавказа. Русский язык является в равной мере культурным достоянием всех жителей региона, а языковая ассимиляция в пользу русского языка части граждан не обязательно означает исчезновение народа и не является чьей-то виной. Через знание русского языка обеспечиваются возможности жизненного преуспевания, интеграция в более широкий внешний мир и более сильная гражданская идентичность и общероссийский патриотизм.

В отношении местных языков курс должен быть взят на более полное изучение реальной ситуации их бытования и возможностей сохранения и дальнейшего развития. Должный уровень существования этих языков может обеспечиваться без их форсированного насаждения в общественно-политическую и экономическую сферы, которые функционируют в режиме более широких межэтнических контактов и не признают групповую изоляцию.

Языки народов Северного Кавказа могут сохраняться и успешно осуществлять свои важные этнокультурные функции, даже если они будут функционировать и поддерживаться преимущественно в сфере семьи, культуры и гуманитарной науки. Успешное функциональное разграничение языковых сфер доказывается опытом многих государств, где проживает многоэтническое по составу население. Развитие национальных (особенно малых) языков нуждается в государственной поддержке прежде всего по линии модернизационных языковых реформ, подготовки учебной и другой литературы, программ в средствах массовой информации.

Осваивая фундамент начального образования на родном языке, расширяя и углубляя возможности обучения родному языку и литературе в старших классах, северокавказская школа нуждается в глу-

бокой научной проработке проблем, связанных с этими процессами. Отсюда вытекают важные задачи, которые предстоит решить педагогической и этнографической наукам. Усилия их должны быть направлены на выявление социолингвистических особенностей бытования языков на Северном Кавказе, анализ складывающейся системы образования на родном языке, определение оптимального соотношения между родными и русским языками в процессе преподавания, совершенствование программ и методик преподавания родного языка и предметов на родном языке.

В связи с новыми потребностями общественных трансформаций, прежде всего развитием рыночной экономики и демократических институтов, на сферу образования возлагается задача массовой подготовки профессиональных кадров в сфере финансов и менеджмента, правоведов, социальных работников, специалистов в сфере рекреационного бизнеса и др. Излишняя гуманитаризация сферы образования создает перепроизводство (главным образом из представителей «титульного» населения) специалистов малополезных профессий. Не производится достаточного числа специалистов именно тех сфер общественной занятости, которые могут обеспечить эффективные экономические преобразования, стабильное политическое управление, а самое главное — решить проблему достойной занятости молодого поколения. В этом вопросе приоритеты образования прямо связаны с предотвращением социальной напряженности и обеспечением мира в регионе. Среди важнейших задач культурно-информационного обеспечения населения региона следует отметить насущную необходимость развития радио и телевидения на местных языках.

Нынешние трудности на Северном Кавказе усугубляются тем обстоятельством, что исторически Россия, точнее русскоязычная российская культура утрачивает в этом регионе безраздельное доминирование, что по существу означает конец однозначной «русификации» и «европеизации». В культурном пространстве более значимыми становятся как местные этнические культуры, так и культурные мировые системы, связанные с исламской или «восточной» традицией.

В целом Северный Кавказ остается в европейском культурном поле, как, кстати, фактически все государства бывшего СССР. По-

пытки демонтировать российское (русское) и европейское в культурном облике представителей северокавказских народов даже в условиях жесткого вооруженного режима в Чечне назвать успешными трудно и едва ли это возможно, а тем более целесообразно с точки зрения интересов самих народов.

При широком распространении языковой ассимиляции, которая по существу сделала регион двуязычным, более глубокое проникновение в местный быт русских этнокультурных стандартов не произошло, хотя уровень культурных заимствований и взаимовлияний остается высоким и будет сохраняться в будущем. Именно присутствие российской (русской) культуры в регионе определяет во многом общие культурные черты, а не некая «уникальная северокавказская цивилизация».

При известных потерях и трансформациях, которые претерпели культуры народов Кавказа, многие коренные основы традиционного быта и мировоззрения сохранились и продолжают оказывать сильное воздействие на формирование этнокультурного облика народов. Для кавказского этнокультурного самосознания некоторые общероссийские стандарты остались неприемлемыми, хотя за пределами бытовой повседневности (в общественно-политическом устройстве, правовой системе, профессиональной культуре, науке, информации) общероссийские культурные ценности присутствуют достаточно мощно. Это сложное существование и своеобразный культурный диалог должны поддерживаться как наиболее оптимальные для данного региона России.

В нынешней ситуации специфика постсоветских изменений на Кавказе способствует росту фундаменталистских настроений, актуализации в массовом сознании круга традиционных этнических воззрений, росту отчужденности и негативизма по отношению к новым культурным стандартам, которые ныне тиражируются свободными от цензурирования российскими (прежде всего московскими) СМИ, несущими своим читателям, слушателям и зрителям в печатном, радио и телевизионном вариантах трудно приемлемые культурные нормы и ценности (секс, насилие и пр.).

Значительный приток в республики Северного Кавказа представителей титульных национальностей может послужить детонато-

ром чрезвычайных событий как в плане дальнейшего обострения социально-экономического положения в регионе, так еще более в плане обострения не только межэтнических, но и внутриэтнических отношений, неизбежным следствием которых станет усиление и без того уже значительного оттока русского населения. Общественные организации в республиках Северного Кавказа, включая казачьи организации, не в состоянии решать серьезные проблемы, стоящие перед русским населением региона.

Экономический кризис и идеология национализма не позволяют руководителям отдельных республик Северного Кавказа и их национальных общественных движений увидеть в перспективе негативные последствия вынужденной миграции русских и представителей других нетитульных национальностей. Определение действенной миграционной политики, способной если не прекратить, то хотя бы уменьшить масштабы вынужденной миграции русских из республик Северного Кавказа и тем самым устранить вероятность ее негативных последствий, невозможно без разработки специальной комплексной программы, направленной на снятие межнациональной напряженности, а через нее и стабилизацию этнополитической ситуации в регионе.

Наука, конфликтная мифология и миротворчество

Необходим реестр проблем современного общественного развития на Северном Кавказе, который может быть выработан совместными усилиями ученых и политиков. Конференции кавказоведов в регионе и, возможно, в Москве могут стать форумами для подобного обсуждения, особенно если в них примут участие политики и управленцы разного уровня. Необходим анализ состояния самой экспертизы, выполненных и планируемых исследований, их уровня и результатов, а также состояния научных кадров и их специализации.

Следует осуществить меры противодействия силами научного сообщества распространению антинаучных взглядов, исторических и политических спекуляций, манипулированию массовым сознанием, насаждению межэтнической розни, националистической мифологии.

Сохраняя свободу научного творчества, необходимо повысить гражданскую ответственность обществоведов, занимающихся проблемами Кавказа, утверждать среди них ориентации служения интересам государства и общероссийскую лояльность. Частично это может быть реализовано через систему заказных исследований и исследовательских грантов из государственных источников на поддержку науки.

Следует вступить в более активный и критический диалог с зарубежными специалистами по Кавказу, отстаивая приоритеты отечественной экспертизы и оказывая влияние на формирование научных подходов в международном научном сообществе. Следует радикально улучшить состояние научной критики кавказоведческих работ, в том числе политизированных научных спекуляций среди отечественных и зарубежных авторов. Необходимо издание массовыми тиражами добротных научных работ отечественных исследований, в том числе их переводов и издания на иностранных языках.

Для противодействия националистической исторической мифологии необходимо:

а) официальное признание совершенных в прошлом несправедливостей по отношению к малочисленным народам и этническим группам (в том числе замалчивания важных для них исторических фактов и событий);

б) культивирование мультикультурализма, требующего безусловного уважения к иным этническим традициям;

в) усиление контроля за созданием учебной литературы; формирование комиссий из ученых, уполномоченных отбраковывать издания, содержащие ксенофобные или расистские положения;

г) проведение совещаний историков (с привлечением археологов и лингвистов) заинтересованных сторон по обсуждению и взаимоприемлемому решению спорных вопросов историографии.

Общая картина практики миротворчества в регионе приводит к следующему выводу: современная этнополитическая ситуация на Северном Кавказе диктует необходимость реализации на практике многоуровневой системы взаимодействия, затрагивающей федеральные, региональные органы власти, органы местного самоуправления, силовые структуры, общественные и научные организации,

СМИ и творческие объединения Северного Кавказа, а также некоторые международные организации.

Внешиполитические аспекты

Геополитический аспект международных отношений — точнее говоря, борьба государств за власть и влияние — лишь одна из сторон сложного взаимодействия интересов многочисленных участников, вовлеченных в происходящие на Северном Кавказе процессы. Эти процессы имеют в основном внутренние корни.

Слабость России создает возможности для усиления западного проникновения и влияния на Северный Кавказ, но в действительности «вакуум власти» привлекает в регион враждебные и неподконтрольные Западу силы. Исламский экстремизм в его вооруженной, террористической форме начал разрушительное проникновение и на территорию России. Именно эту озабоченность и опыт противодействия исламскому экстремизму Россия могла бы использовать более активно в отношениях с США и странами ЕС.

Российские внешнеполитические ведомства, другие государственные, общественно-политические и деловые организации и силы должны обратить внимание на укрепление экономических и гуманитарных связей с Турцией с активным участием северокавказских государственных и предпринимательских структур. Неиспользованным аргументом в позиции России остаются огромные выгоды, которые Турция получает в последние годы от деятельности строительных и других фирм в РФ, от экономического и рекреационного туризма россиян в эту страну.

Теократический характер Саудовского государства, состав и взгляды его правящей элиты, процесс принятия решений и возможности расходования огромных денежных средств превращают Саудовскую Аравию в одного из ведущих международных «игроков» на российском Северном Кавказе. Необходимо выработать особые методы и подходы к нейтрализации саудовского влияния.

Действия ряда внешних сил на Северном Кавказе (например, нефтяных компаний и неправительственных организаций) слабо контролируются государствами или не контролируются ими совсем. Такие явления, как терроризм, наркоторговля, организованная пре-

ступность, носят все более международный характер. Поэтому нужно учитывать возрастающее значение фактора глобализации политических, экономических, коммуникационных отношений в мире и его отдельных регионах, в том числе на Северном Кавказе.

Общей стратегии внешних разнородных сил не существует, но смысл их активности состоит в том, чтобы превратить российский Северный Кавказ в составную часть мусульманского мира, а в геополитическом отношении включить ее в «расширенный Ближний и Средний Восток». Попытки реализации этой цели представляют в настоящее время и в перспективе наиболее серьезную угрозу национальным интересам России, стабильности и миру на Северном Кавказе.

Необходимы договоренности и сотрудничество между Россией, Азербайджаном и Грузией в отношении регионов вооруженного сепаратизма в этих странах с целью обеспечения территориальной целостности, урегулирования сепаратистских конфликтов и защиты от международного терроризма. В отношениях с этими соседними и культурно близкими странами Россия должна использовать экономический аргумент, что до сих пор одним из основных источников жизнеобеспечения населения Азербайджана и Грузии являются не международные нефтепроекты, а торгово-предпринимательская деятельность азербайджанцев и грузин на территории России. Российский рынок, а не каспийская нефть останутся основным источником развития этих стран и в будущем.

Задача российской внешней политики и дипломатии — создание благоприятных внешних предпосылок для реализации главных целей сохранения целостности государства и укрепления его единства при условии развития правового демократического государства, отдающего приоритет правам человека. Для достижения этой задачи необходимо выработать и реализовать скоординированную стратегию.

Возможными партнерами России на Кавказе являются государства Евросоюза, заинтересованные в стабилизации периферийных регионов Европы. Для налаживания взаимодействия с ЕС Россия в своих действиях на Северном Кавказе должна учитывать подходы и озабоченности Совета Европы и Организации по безопасности и

сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Особое значение имеет гражданский контроль над действиями силовых структур. В то же время Россия должна энергично противостоять попыткам Европейского парламента, других международных структур использовать ситуацию в Чечне и Дагестане в узкополитических интересах. Действия ряда европейских структур, а также правительственных кругов некоторых государств, не позволяют разрешить и провоцируют новые конфликты в регионе.

Партнерами России могут стать транснациональные корпорации, для реализации проектов которых требуется стабильность в Кавказско-Каспийском регионе. Россия может действовать совместно или параллельно с государствами Закавказья, Ближнего и Среднего Востока. Особое значение имеет достижение взаимопонимания между Россией и США по комплексу вопросов, связанных с развитием ситуации в Кавказско-Каспийском регионе и Центральной Азии.