

ИНСТИТУТ ГУМАНИТАРНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРАВИТЕЛЬСТВА КБР И КБНЦ РАН

А.И. Тетуев

**МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ
ОТНОШЕНИЯ
НА СЕВЕРНОМ
КАВКАЗЕ :
ЭВОЛЮЦИЯ,
ОПЫТ,
ТЕНДЕНЦИИ**

Нальчик
ГП КБР «Республиканский
полиграфкомбинат им. Революции 1905 г.»
Издательский центр «Эль-Фа»
2006

Печатается по постановлению Ученого совета Института гуманитарных исследований Правительства КБР и КБНЦ РАН

Тегуев А.И. Межнациональные отношения на Северном Кавказе: эволюция, опыт, тенденции.— Нальчик: Эль-Фа, 2006. — 352 с.

В книге на огромном фактическом материале с учетом результатов исследований ученых-обществоведов, богатого комплекса архивных материалов показаны особенности развития национальных отношений на Северном Кавказе на разных срезах ее истории. Подведен итог большой исследовательской работы по выявлению форм и методов осуществления национальной политики, гармонизации межнациональных отношений, определены тенденции дальнейшего их развития в Российской Федерации.

Научное издание

А. И. Тегуев

**МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ:
ЭВОЛЮЦИЯ, ОПЫТ, ТЕНДЕНЦИИ**

Редактор *Л. О. Тамазова*, художник *В. И. Мартынова*, технический редактор *Т. В. Демьяненко*, корректор *Ж. М. Желетежева*, компьютерная верстка *Т. С. Шевченко*. Рег. □ 1020700753952 от 06.02.2004. Сдано в набор 14.11.2005. Подписано в печать 16.01.2006. Формат 84 □ 108^{1/32}. Бумага офсетная. Гарнитура School BookС. Печать офсетная. Усл. печ. л. 18, 48. Тираж 500. Заказ □ 15. Издательский центр «Эль-Фа». ГП КБР «Республиканский полиграфкомбинат им. Революции 1905 г.» Министерства культуры и информационных коммуникаций КБР. 360000, КБР, г. Нальчик, пр. Ленина, 33.

ISBN 5-88195-751-2

© КБ ИГИ КБР, 2006

© А.И. Тегуев, 2006

ПРЕДИСЛОВИЕ

В новых условиях России 1990-х гг. – начала XXI в. появилась возможность выработать новые «модели» в решении проблем развития и совершенствования этнических общностей. Национальные отношения в Российской Федерации стали неотъемлемой составной частью государственной национальной политики. Многие положения в этом направлении были переведены в практическую плоскость. Их решением во многом определяется ход общественного развития. Все это еще раз подчеркивает тезис – национальная идея, овладевая умами, способна дать мощный импульс прогрессивным процессам. Правда, она же нередко эксплуатируется в целях получения власти, используется для разжигания межнациональной вражды, служит обоснованием сепаратизма. В этой ситуации задача государственной национальной политики – всемерно способствовать развитию этнических общностей в России, их консолидации в рамках единого государства.

Направленность национальной политики советского государства существенно отличалась на разных этапах истории. Нельзя не признавать тот факт, что в годы советской власти был заметно сокращен разрыв в экономическом положении этнических общностей, возрос их образовательный и культурный потенциал, сформировался пласт общих культурных ценностей, был накоплен богатый опыт сотрудничества этнических общностей. Но нельзя умалчивать и о том, что имели место излишне жесткий централизм, идеологический диктат, которыми нивелировалось культурное многообразие. На общем фоне достижений в условиях, как тогда признавалось, строящегося социализма в государственной национальной политике были допущены серьезные ошибки, деформации. Политические репрессии, включая депортацию народов, применение волюнтаристских принципов в хозяйственном развитии, непродуманная миграционная политика обусловили в 1980–1990-е гг. обострение этносоциальных и этнодемографических проблем.

Проводимая, в основном декларативная, национальная политика не имела механизмов регулирования межнациональных отношений. Взятые на вооружение система национально-государственного устройства, иерархичность политико-правового статуса и практика огосударствления национальной

принадлежности граждан, вступили в противоречие с жизненными реалиями.

После провозглашения государственного суверенитета Российской Федерации федеральными органами государственной власти были приняты политические и правовые документы по вопросам национальной политики, межнациональных отношений, на основе которых и осуществлялось нацие-строительство в Российском государстве. Были отменены ранее принятые преступные и необоснованные акты, признаны суверенные права национальных и региональных образований. В марте 1992 г. был подписан Федеративный договор о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В то же время допускалось серьезное промедление с выработкой направлений государственной национальной политики, созданием законодательной базы регулирования межнациональных отношений. Возобладала неверная оценка характера, глубины и масштабности национальных процессов на территории самой Федерации, внутренней и внешней их причиной обусловленности. Усиление напряженности в этой сфере рассматривалось, главным образом, как следствие сопротивления остатков прежнего режима власти. Непродуманными оказались уже принятые некоторые законодательные акты в сфере национальной политики.

Кризис межнациональных отношений в Российской Федерации в 1990-е гг., явившись следствием состояния общества в целом, имел и свои собственные причины. Его объективную сущность составляли резко обострившиеся на переломном этапе развития страны противоречия:

- между растущим стремлением народов к внутринациональной консолидации и процессом интеграции общества, имеющим социально-экономическую обусловленность;
- между суверенизацией частей федерации и объективной потребностью сохранения и упрочнения в интересах всех народов общероссийской государственности;
- между выявившимися в ходе демократических реформ специфическими интересами народов и необходимостью взаимного поиска компромиссов при их реализации;

– между потребностью согласованного проведения экономических и политических реформ на территории федеративного государства и наличием существенных различий в условиях социально-экономического развития регионов, их готовности к преобразованиям.

Эти факторы усугубляли ситуацию в государстве. Наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили появление кризисных ситуаций и конфликтов в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявились на Северном Кавказе, отличающимся как многонациональностью, так и поликонфессиональностью. На этнополитическую ситуацию в регионе повлияли незатухающие очаги кровопролитных вооруженных конфликтов и их последствия (чеченский, осетинингушский, грузино-абхазский, грузино-южно-осетинский, карабахский), превратившие Кавказ в нестабильный регион. Это, безусловно, оказало негативное влияние не только на сопредельные, но и на глубинные районы России. Конфликты, вооруженные столкновения, человеческие жертвы, разрушения, захваты заложников, терроризм, насилие породили морально-психологический синдром взаимного отчуждения, ненависти и вражды, несвойственные народам Российской Федерации.

На этом фоне радикальные националистические организации Северного Кавказа начали активно предпринимать попытки реализации различных форм самоопределения, представляющих угрозу государственному единству, территориальной целостности Российской Федерации. Провозглашались лозунги, требующие:

– выхода из состава Российской Федерации (Чеченская Республика);

– раздела, или внутренней федерализации республик по национальному признаку (Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика);

– изменения границ субъектов федерации за счет выделения из них районов компактного проживания отдельных этнических общностей, в том числе с целью создания собственной государственности или автономии (например, терских казаков, кумыков, балкарцев, кабардинцев, ногайцев, шапсугов, лезгин).

Одновременно с ростом напряженности на межэтническом уровне усилились объединительные тенденции на этнорегиональном уровне (абазыны, осетины, лезгины, черкесы, чеченцы, ногайцы и другие). Активизировались процессы, связанные с консолидацией возрождающегося казачества.

Распад Союза ССР привел к превращению административно-территориальных границ с закавказскими республиками в государственные. Это породило острый вопрос о «разделенных народах» (лезгины, аварцы, адыги, осетины, цахуры, азербайджанцы и др.).

Нерешенность проблемы границ, трудности, связанные с обеспечением свободы общения представителей «разделенных народов», трансформировали эту проблему в политическую, резко усилили потенциал этнической конфликтности, что оказало отрицательное влияние и на сферу межгосударственных отношений.

Высокий уровень политизации общества и наличие множества национальных, религиозных партий и движений, которые стремились конкурировать с органами государственной власти за выбор приоритетов национально-государственного развития, возродили тенденции общекавказского политического объединения и построения независимого от России конфедеративного государства кавказских народов (горцев Кавказа).

Несмотря на внешне объединительный характер, эта идея порождала политику прямо противоположную объективным потребностям интеграции народов и территорий Северо-Кавказского региона. Попытка интеграции Кавказа на антироссийских лозунгах вела на деле лишь к разрыву веками сложившихся хозяйственных, культурных и личностных связей в этом регионе, стимулируя борьбу за передел геополитического наследия Российского государства, вмешательство во внутренние дела России международных финансово-промышленных групп и стоящих за ними иностранных держав.

В то же время процесс развития межэтнических отношений, особенно в начале 1990-х гг., все более идеологизировался. В регионе все активнее действовали многочисленные организации, созданные на этнической и религиозной основе. Определяющим в их идеологии при этом, как правило, являлся воинствующий национализм и этноцентризм, религиозное сектантство. Отдельные

из этих организаций выдвигали претензии на монопольное представительство в политической жизни, пытаясь одновременно брать на себя властные функции (или диктовать условия органам власти), опираясь при этом в политической борьбе на вооруженные национальные формирования.

Очевидно, реальную угрозу межнациональному согласию представляют активное проникновение ваххабизма, утверждение нетрадиционных для Северного Кавказа искаженных норм ислама в отдельных республиках региона. На этой почве нередко вспыхивает внутримусульманское и межконфессиональное противостояние.

Национально-этнические и религиозные идеи в регионе нередко используются в корыстных целях. Причем зачастую их разыгрывают не только лидеры оппозиционных движений, но и – под их влиянием – силы, стоящие у власти. Большинство конфликтов на Северном Кавказе, в основе которых лежат противоречия политико-правового, экономического, территориального характера, развиваясь, приобретали форму этнополитических или чисто этнических конфликтов. В свою очередь, межэтнические противоречия имеют в таких случаях тенденцию к политизации, переходу в плоскость отношений между субъектами Федерации или между субъектом Федерации и самой Федерацией.

Негативное воздействие на этнополитическую ситуацию оказывает затяжной экономический, социальный и экологический кризис, переживаемый Северным Кавказом, как результат и следствие общероссийского кризиса и дезинтеграции, разрыва хозяйственных связей, низкой эффективности проводимых в стране реформ. Северо-Кавказский регион в современных условиях является практически дотационным.

Падение производства и, как следствие, снижение уровня жизни основной массы граждан, существенный разрыв в уровнях социально-экономического развития республик, краев и областей региона само по себе является существенным фактором обострения, как межэтнических отношений, так и отношений между субъектами Федерации, а также в самой Федерации. Все это порождает стремление подчинить ресурсы, финансы, добиться доступа к ключевым постам в управлении экономикой. В конечном итоге подобные действия становятся питательной почвой роста

коррупционности и криминализации общества, которые зачастую приобретают ярко выраженную этническую окраску.

Однозначно, резкое нарушение устоявшейся многообразной этнической, этнокультурной и конфессиональной структуры, привычного уклада жизни происходит в условиях чрезвычайно высокого уровня внешней и внутренней миграции, порожденной конфликтами в Средней Азии, Закавказье, на самом Северном Кавказе. В условиях высокой плотности населения, малоземелья в горных районах, низкого уровня жизни, обострения социальных проблем это обстоятельство несет в себе опасный заряд нестабильности. Усугублялась ситуация и сохраняющейся в памяти народов региона исторической обидой на репрессивную политику царизма и сталинского режима.

Сказывались также последствия непродуманной переселенческой политики, проводимой как Российской империей, так и советской властью, многочисленные перекройки административных границ, без учета исторически сложившихся территорий Северного Кавказа. Насильственное переселение одних народов на территории, с которых были выселены другие – депортированные, репрессированные народы – породило межэтнические территориальные споры, обострило напряженность в отношениях между «автохтонами» и «переселенцами», русским казачеством и горскими народами Северного Кавказа.

Особую остроту ситуации на Северном Кавказе создает нерешенность проблем, связанных с чеченским кризисом. Он выступает определяющим и в росте преступности, особенно в таких ее тяжких проявлениях, как терроризм, похищение людей, насильственные действия по отношению к населению сопредельных регионов. Свидетельством этого явилась и очередная вылазка религиозных экстремистов в октябре 2005 г. в гор. Нальчике, когда вооруженному нападению подверглись учреждения силовых структур КБР. В результате погибли ни в чем неповинные мирные жители, сотрудники правоохранительных органов.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации 15 июня 1996 г., создала благоприятные условия для стабилизации этнополитической ситуации на Северном Кавказе. В рамках Концепции федеральный Центр и

органы государственной власти республик Северного Кавказа осуществили в 1990-е гг. – начале XXI в. ряд мер по регулированию межэтнических и совершенствованию федеративных отношений. Можно утверждать, что начиная с 2000 г. отчетливо проявляется тенденция к социальной и политической стабилизации. Рост общей организованности и эффективности управленческих мер очевиден не только в действиях органов государственной власти и местного самоуправления, но и в акциях различных общественно-политических партий и движений.

Вместе с тем продолжающийся экономический спад усугублял социальные проблемы, которые не только оставались неразрешенными, но также «организовывались» и приобретали системный характер, заметно обострились национально-территориальные конфликты. Сущность подавляющего большинства этих конфликтов состояла в том, что одна и та же территория оказывалась пространством, на котором соперничающие национальные элиты стремились добиться своего легального доминирования, предполагающего доступ к политической власти и престижным секторам экономики. При этом все попытки «поднять на щит» проблемы спорных территорий несли в себе потенциальную опасность перехода скрытой стадии конфликта в открытую, вооруженную, с обострением общественно-политической ситуации на всем Северном Кавказе и в Закавказье.

Среди причин продолжающегося кризиса межнациональных отношений на Северном Кавказе далеко не последняя – отсутствие реалистической, всесторонне обоснованной государственной национальной политики. На государственном уровне еще не утвердился системный, взвешенный и свободный от былых стереотипов взгляд на национальные проблемы, не стала нормой опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения.

Все это способствовало тому, что непосредственно Президентом Российской Федерации на состоявшемся в августе 2002 г. Всемирном конгрессе татар в Казани было проанализировано состояние сферы национальных отношений. В конце 2002 г. последовало указание о внесении корректив в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации. Однако изменение структуры Правительства Российской Федерации не позволило сразу приступить к

реализации указаний. Только 31 декабря 2004 г. последовало поручение Правительства Российской Федерации о необходимости подготовки таких корректив. Эти задачи были выполнены. После широкого обсуждения в сентябре 2005 г. проект Концепции с внесенными коррективами был представлен на рассмотрение в Правительстве Российской Федерации¹.

Многие теоретические аспекты проблемы получили развитие в ежегодных Посланиях Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации. Если в 2003 г. в Послании больше внимания акцентировалось на необходимости «сохранения целостности российского государства», «удержания государства на обширном пространстве, сохранения уникального сообщества народов при сильных позициях страны в мире», реализации приоритетных задач в социально-экономической сфере, то Послания 2004–2005 гг. в большей степени апеллируют к обществу, к проблемам национальных отношений, к роли национального фактора в решении вопроса о внутренних границах между субъектами Российской Федерации. По нашему мнению, эта идеологическая установка, несомненно, должна быть переведена из практики (межнациональных конфликтов) в теорию, когда требуется проведение определенной работы по формированию совершенно нового сознания граждан по отношению к понятию «внутренние границы». Президент по этому вопросу замечает: «И наконец, свободное и справедливое общество не имеет внутренних границ, ограничений на передвижение, а оно само открыто для остального мира. Это дает гражданам нашей страны возможность в полной мере пользоваться богатствами человеческой цивилизации, включая достижения образования, науки, мировой истории и культуры»².

В теоретическом плане изложения проблемы роли и места национального фактора представляют ценность и ежегодные Послания президентов республик Северного Кавказа парламентам республик. Так, Президент Кабардино-Балкарской Республики В.М. Коков, обращаясь к Парламенту республики (2003 г.), наряду с информацией состояния экономики, промышленного и аграрного сектора уделял внимание и анализу социальных проблем и, что особо важно в плане изучаемого вопроса, анализировалась обстановка с ситуацией в отношениях между народами,

населяющими республику, роль и место национального фактора в складывании и развитии института Гражданского общества. В.М. Коков призывал не допускать «разделения нашего немногочисленного народа (республики. – А. Т.) на группы и группировки по политическим пристрастиям, мы должны сделать все необходимое для сохранения нашего уровня консолидации общества»³.

В плане анализа роли и места национального фактора в системе общественных отношений имеют важное значение состоявшиеся многочисленные парламентские семинары и слушания. Особый интерес вызывают те, которые были посвящены ситуации в сфере национальных отношений. Одним из таких мероприятий было, например, семинар-совещание председателей комитетов (комиссии) законодательных органов субъектов Российской Федерации (Москва, 30 марта 1998 г.). В ходе работы семинара была специально рассмотрена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Особый акцент был сделан на формировании нового российского федерализма и четком определении места и роли в этом процессе русского народа, принятии нормативных актов по реабилитации народов, преодолении последствий осетино-ингушского конфликта и др.⁴

Вопросы положения в системе национальных отношений были в центре внимания многих других комитетов Государственной Думы Российской Федерации. Так, в апреле 1996 г. в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации прошли парламентские слушания по теме: «О практике разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и перспективах развития российского федерализма», где выступили депутаты Государственной Думы, представители субъектов Российской Федерации, ученые.

Проведенный анализ показал, что для сохранения единства и территориальной целостности Российской Федерации, единства ее правового и экономического пространства необходимо четко очертить круг полномочий федеральных органов государственной власти, которые, с одной стороны, должны надежно обеспечить защиту общегосударственных интересов, а с другой – на основе принципа равноправия субъектов, учитывать специфику каждого

из них при разграничении полномочий по предметам совместного ведения⁵.

Таким образом, проблемы национальной политики и регулирования национальных процессов на Северном Кавказе являются одним из самых актуальных в исторической науке и имеют большое не только научное, но и практическое значение в плане выработки механизма их реализации.

Автор книги ставит целью рассмотреть проблемы межнациональных отношений на Северном Кавказе, определиться в поиске оптимальных путей их решения. В связи с этим анализируются этнополитические процессы в России конца 1990-х – начала 2000 гг., их воздействие на ситуацию в многонациональных республиках Северного Кавказа. При этом особое внимание уделяется в книге исследованию влияния социально-экономических, внутренних и внешних факторов на этнополитическую ситуацию в регионе. Обращено внимание на процессы и тенденции становления и совершенствования федеративных отношений в России, роль и место республик Северного Кавказа в этой системе отношений. Интерес представляет и обобщение опыта деятельности государственных органов власти в регулировании межэтнических отношений.

Все это определяет и необходимость выявления специфики осуществления государственной национальной политики в республиках Северного Кавказа, анализа регулирования национальных отношений, процессов федеративного строительства, исследования опыта разрешения межэтнических противоречий, проведения национальной политики, его обобщение и теоретическое осмысление.

Однозначно, такой подход требует последовательного решения и таких кардинальных задач:

- проведение историко-методологического анализа государственной национальной политики России (конец XIX – XX вв.);

- исследование этнополитических процессов в постсоветский период и особенностей их проявления в республиках Северного Кавказа;

- исследование роли и места республик Северного Кавказа в системе федеративных отношений;

- анализ опыта государственных органов власти в регулировании межэтнических отношений на Северном Кавказе;
- исследование эволюции и выявление тенденций межнациональных отношений на Северном Кавказе.

Выбор периода с 1991-го по 2005 г. не случаен. Это объясняется тем, что именно в этот период, далеко нелегкий по своему содержанию, проявились политический, социально-экономический и этнополитический кризисы, являющиеся прямым результатом и продолжением тех процессов, которые развернулись в бурные перестроечные годы и обозначили альтернативу социального развития. В эти годы межнациональные противоречия привели к вооруженным конфликтам.

В целях полного раскрытия изучаемой темы применяются принципы сравнительного анализа исследуемого периода с более ранними периодами истории российского общества, а также историко-методологического анализа политики России со второй половины XIX в. по 1990 г. в сфере национальных отношений. Все это позволило рассмотреть процесс национальных отношений в их эволюции и в более широких хронологических рамках.

В труде опущены процессы, в связи с затяжным конфликтом, в Чеченской Республике. По нашему мнению, чеченский конфликт и его регулирование – тема, с учетом современной ситуации, заслуживающая специального изучения.

Вопросы регулирования национальных процессов с разной степенью глубины анализа разрабатывались в российской историографии. Труды историков, политологов посвящены рассмотрению различных сторон общественно-политических процессов в России. В то же время предметом комплексного исторического исследования эта проблема еще не стала, что обусловлено рядом объективных и субъективных причин.

Как до, так и после 1917 г. проблемы межнациональных отношений рассматривались в основном с позиций классовых интересов. В исследованиях, документах Коммунистической партии Советского Союза и органов власти межнациональные отношения в основном только фиксировались, но серьезному анализу не подвергались. При господствовавшей оценке якобы решенности национального вопроса, происходила нивелировка национальных отношений.

Различные аспекты этой изучаемой темы нашли отражение в 1960–1980 гг. в монографиях и статьях Р.Г. Абдулатипова, С.М. Арутюняна, Э.А. Баграмова, А.А. Барсукова, В.Х.Болотокова, В.Г. Брускиной, Ю.В. Бромля, Т.Ю. Бурмистровой, М.В. Вагабова, И.И. Грошева, О.А. Дмитриева, А.И. Дорончинко, М.С. Джунусова, Л.М. Дробижевой, Е.А. Дунаевой, Г.Д.Даниялова, М.В. Иордана, С.Т. Калтахчана, М.Г. Кима, Ю.И. Кониева, М.И. Куличенко, М.-С.И. Умаханова, В.Н. Шерстобитова, Б.С. Эбзеева, С. И. Эфендиева и др.⁶

В названных работах особое внимание уделялось вопросам преодоления социально-экономической отсталости этнических общностей Северного Кавказа, развития их национальной государственности. Безусловно, многие стороны проблемы, связанные с решением национального вопроса, подвергались определенной абсолютизации. В частности, обосновывались идеи расцвета и сближения наций в ходе дальнейшего построения социализма, возникновения новой исторической общности – советского народа.

Свидетельством успехов национальной политики было и то, что целые десятилетия сфера национальных отношений оставалась вне критики. В трудах постоянно утверждались представления о беспроblemности сферы национальных отношений. Во многом это было обусловлено существовавшей в то время официальной идеологией, которая не давала возможности исследователям делать выводы адекватные характеру национальных процессов в СССР, истинному состоянию этой сферы общества. Тем не менее, следует признать, многие положения названных работ не утратили своего значения. В частности, выводы о роли и месте национального вопроса в жизни общества, об основных причинах проявления национализма, об особенностях национального вопроса в России, путях его решения и другие.

Новый подход к изучению некоторых аспектов национальных проблем обозначился в ряде трудов обобщающего характера: «Современные этнические процессы в СССР» (М., 1977), «Основные направления изучения национальных отношений в СССР» (М., 1979), «Социальная политика и национальные отношения» (М., 1982), «Проблема перестройки: социальный аспект» (М., 1984). В то же время следует заметить, что

незатронутыми в этих трудах остались проблемы, связанные с анализом различий в уровне развития регионов, территорией компактного проживания тех или иных этнических общностей, неодинаковым положением этнических общностей, оказывающих влияние на сферу межнациональных отношений.

Однозначно, накануне распада Союза ССР важным этапом в осмыслении процессов в сфере национальных отношений стал сентябрьский (1989 г.) Пленум ЦК КПСС. Были признаны упущения и недостатки в государственной национальной политике, дана реалистическая оценка достигнутого в решении проблем межнациональных отношений.

Были изданы солидные обобщающие научные труды по данному периоду, посвященные проблеме межнациональных конфликтов⁷. Впервые за долгие годы появились глубокие исследования «русского вопроса»⁸. С. В. Чешко на богатой архивной основе была выполнена работа по вопросам этнополитики в СССР в 1985–1991 гг. Им обстоятельно проанализирована роль национализма в разрушении Союза ССР⁹.

После распада СССР, с учетом создавшейся политической ситуации, появились исследования А. Р. Аклаева, В. А. Амелина, А. С. Барсенкова, В. Г. Бабакова, Л. М. Дробизевой, М. В. Иордана, В. В. Коротеевой, Б. С. Кукушкина, В. А. Михайлова, Э. А. Паина, В. А. Самсонова, Г. У. Солдатовой, В. М. Семенова¹⁰. В названных трудах предпринята попытка научного анализа этнополитических процессов, происходивших в стране в целом и в ее республиках, в частности, рассматривались причины возникновения национальных конфликтов, состояние их развития в перспективе, вопрос о соотношении национального и интернационального факторов, формировании национального самосознания.

В коллективной монографии «Национальная политика России: история и современность»¹¹ была предпринята фактически первая в российской и зарубежной историографии попытка воссоздать процесс формирования национальной политики России. Это был смелый шаг, хотя работа содержит спорные и излишне категоричные суждения, вступающие в противоречие с общепринятыми отечественными правовыми нормами. В обобщающем виде проведен анализ национальной политики России в начале 1990-х гг. авторами коллективной монографии

«Разделит ли Россия участь СССР»¹². Исследователи обратили внимание на главное – выяснение причин изменения ситуации в государстве, и факторов, способствующих этим изменениям. Ими активно использован синергетический метод анализа.

В работах Н.Ф. Бугая на основе богатых архивных материалов рассмотрена с новых позиций проблема национально-государственного строительства, национальных отношений в регионе в 1917–1941 гг.¹³ Особую ценность по исследуемой нами теме представляют работы Н. Ф. Бугая и А. М. Гонова¹⁴. В документированной истории «Северный Кавказ: границы, конфликты, беженцы» предпринята попытка через документы и материалы раскрыть процесс административно-территориального размежевания на Северном Кавказе в 1920–1930-е гг. На богатом архивном материале показана роль федеральных и местных государственных органов власти в решении постоянно спорного земельного вопроса.

В монографии «Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е г. XX в.)» авторы, опираясь на итоги своих предшественников, материалы текущих архивов органов государственной власти, не только определяют совершенно новые для региона направления государственной национальной политики, но и обстоятельно исследуют их. Одним словом, был сделан заметный шаг в изучении современного состояния сферы межнациональных отношений в Северо-Кавказском регионе.

Некоторые аспекты современной этнополитической ситуации на Северном Кавказе получили отражение в трудах В. Д. Дзидзоева¹⁵. В монографии «В поисках национального согласия» на основе изучения уникальных архивных документов, материалов периодической печати, результатов социологических исследований, проведенных в 1990–1991 гг. на предприятиях, в учебных заведениях республик региона освещаются актуальные вопросы межнациональных отношений в Северной Осетии, Кабардино-Балкарии, Чечено-Ингушетии и Дагестане в период с 1917-го по 1992 г. В исследовании «Национальные отношения на Кавказе» имеются ценные сведения о поэтапном развитии историографии проблемы изучаемой применительно нации и национальных отношений, в нем анализируются новые подходы к освещению изучаемой проблемы. Переосмысление прошлого проводится автором сбалансировано, с учетом существующих в

литературе критических – часто негативных – настроений в отношении изложения истории дореволюционной России, советского «коммунистического тоталитаризма» в XX в., современной Российской Федерации. Ученые Республики Северная Осетия – Алания отличаются последовательностью изучения этой сложной проблемы современности.

В другом монографическом исследовании «Кавказ конца XX в.: тенденции этнополитического развития» проведен историко-политологический анализ историографии Кавказа последних двадцати лет. Автор, анализируя работы, посвященные осетино-грузинским, грузино-абхазским, грузино-российским, осетино-ингушским, российско-чеченским взаимоотношениям конца XX в., особый акцент делает на анализе многочисленных ошибок в исследованиях различных направлений, в том числе и ставших источником дезинформации.

Проблемы этнополитического развития в республиках Северного Кавказа рассматривались также в работах таких ученых как А. К. Алиева, С. И. Аккиевой, Е. Х. Апажевой, Г. С. Денисовой, В. Г. Уланова, М. М. Кучукова¹⁶. Так, в многоплановом исследовании А. К. Алиева на основе изучения и обобщений общественного мнения, опираясь на метод сравнительного анализа, рассматривается положение в сфере национальных отношений в республиках Северного Кавказа, включая Республику Дагестан. Значительное место в работе отведено показу места и роли традиций в жизни современного российского многонационального общества. Можно констатировать, что автор представил обстоятельные рекомендации и предложения по совершенствованию миротворческой деятельности и использованию народной дипломатии в прогнозировании и предотвращении социальных и межнациональных конфликтов в регионе, что крайне важно для стабилизации обстановки в сфере межнациональных отношений в условиях современности.

Особый интерес для исследования темы представляет монография С. И. Аккиевой, в которой выявлены причины и истоки формирования национальных движений. Обращено особое внимание на факторы формирования общих тенденций, закономерностей, специфики этнополитического развития на примере Кабардино-Балкарской Республики.

Межнациональные отношения в этнически родственных республиках Адыгея, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, как и межнациональные противоречия и пути их регулирования стали объектом внимания в работе Е. Х. Апажевой.

Комплексному анализу этносоциальных процессов в республиках Северного Кавказа посвящена монография Г. С. Денисовой и В. Г. Уланова, в которой рассматриваются узловые проблемы социокультурной динамики формирования поликультурного региона.

М. М. Кучуков сделал удачную попытку реконструкции основных моментов исторического движения самосознания этносов Северного Кавказа. Работа выполнена в определенной мере в историко-философском плане, привлекает новизной постановки комплекса вопросов. В центре внимания вопросы функционирования национального самосознания в условиях совместного бытия народов в рамках единого многонационального государства – Российской Федерации. Показаны истоки и предпосылки традиционных дружеских отношений народов.

Межнациональные отношения на Северном Кавказе рассматриваются также в работах М. Б. Беджанова¹⁷. Его труды отличаются новыми подходами к проблемам региональной безопасности, национальных движений и этноконфессиональных отношений на Северном Кавказе. Привлекают и выводы автора, показавшего значение усилий со стороны государства к разрешению проблем безопасности в плане сохранения целостности страны.

Большой интерес для исследования темы представляют труды Р. Г. Абдулатипова. Так, в работе «Природа и парадоксы национального «Я» (М., 1991) раскрытие соотношения социально-экономического и национального факторов в жизни общества позволило автору определиться в таких аспектах, как взаимосвязь, границы национального и националистического, раскрыть содержание дилеммы «Федерация-конфедерация», что важно для углубленного изучения теории вопроса. Книга отличается привлечением огромного статистического материала, результатов социологических исследований.

Следует также отметить и другую монографию автора – «Заговор против нации» (М., 1992), в которой акцент сделан на сложных проблемах совершенствования межнациональных отношений в

Российской Федерации, раскрытии причин проявления, а также сущности национализма. Большой интерес вызывает раздел книги, в котором предпринята и решается задача – представить подробную типологическую характеристику состояния современного национализма, содержание споров, конфликтов, существующие в международно-правовой политике опыта разрешения межнациональных конфликтов.

В монографии «Власть и совесть: политика, люди и народы в лабиринтах смутного времени» (М., 1994) Р. Г. Абдулатипов анализирует общественно-политическую ситуацию в России в начале 1990-х гг., когда происходили поиски, как замечает сам автор, новых идеалов и идей взамен утраченных. В этой связи он подробно характеризует этнополитические процессы, вырабатывает рекомендации по стабилизации и регулированию межнациональных отношений в Российской Федерации.

Попытка анализа духовно-нравственного, социально-экономического и политического аспектов русско-дагестанских межнациональных отношений предпринята Р. Г. Абдулатиповым и З. М. Кадиевым в совместном труде «Русско-дагестанские межнациональные отношения» (Махачкала, 1990), в котором изучена роль России в исторической судьбе народов Дагестана. Их труд вполне можно рассматривать в качестве основы для изучения национальных процессов в Республике Дагестан.

Привлекает и историко-философский аспект проблемы национальных отношений в работе А. Г. Агаева. Так, монография «Нациология. Философия национальной экзистенции» (Махачкала, 1995) по своему содержанию представляет собой логическое завершение трехдесятилетних исследований автора в области национального фактора в мировой и «страновой» истории. Большое место отводится автором раскрытию базисных проблем, категорий и гипотез нациологии.

В сборнике работ А. Г. Агаева «Философия совести» (Махачкала, 1995), особо ценной является статья «Гармонизация межнациональных отношений в Дагестане: возможности и границы», в ней раскрыты специфические для Дагестана аспекты межнациональных отношений, предпринята попытка исследовать феномен складывания единства народов Дагестана в возникновении, развитии и смене различных социально-политических и нравственно-психологических моделей. На наш

взгляд, интересны выводы автора, в частности, о моделях «имперский диктат», «бюрократический централизм», «демократизм», «самоопределение», которые оцениваются автором как историческое достояние. Им же сообщается о вырабатываемой модели этногармонии в Республике Дагестан, строящейся на основе межнационального согласия и формирующейся на многовековой истории межнациональных отношений.

В книге А. Г. Агаева и Р. М. Магомедова «Дагестанское единство. История и современность» (Махачкала, 1995) рассмотрено современное состояние межнациональных отношений в республике через призму социально-политического и духовно-нравственного единства ее этнических общностей. Интересны по своему размышления авторов о традиционных формах регулирования межнациональных отношений, о роли религии в гармонизации современных межэтнических отношений в республике.

Примечательным событием в Республике Дагестан стала публикация совместного труда М. А. Абдуллаева и Т. Э. Кафарова «Межнациональные отношения: некоторые аспекты их стабилизации» (Махачкала, 1994). Остановившись на оценке состояния межнациональных отношений в республике, исследователи показали причины их осложнения, место и роль общественных национальных движений, общественных объединений, их возможности в стабилизации межнациональных отношений, раскрыли содержание мер общественного урегулирования межнациональных конфликтов.

Последовательно и принципиально глубоко рассмотрены актуальные проблемы социальной жизни России и Республики Дагестан и в книге Д. Г. Шахшаева и Н. Н. Гасанова¹⁸. Ими показано состояние национальных отношений в республике, выявлены возможности их нормализации и значение для стабилизации обстановки.

Широкий спектр проблем модернизации Республики Дагестан, внутренние и внешние факторы его социально-экономического развития представлены исследователем А. А. Магомедовым¹⁹. Автор обратился к проблемам истории национальных отношений в прошлом и, опираясь на нее, спрогнозировал ситуации их будущего развития в Республике Дагестан. Проблема раскрывалась на стыке исторической, политической и философских наук.

Этнополитические и электоральные процессы, происходящие в Республике Дагестан, исследованы М. М. Атаевым и Н. М. Гаджиевым²⁰. Авторы выявили факторы, условия и обстоятельства, способствующие снижению этнополитической напряженности, уделив при этом внимание исследованию вопроса восприятия обществом роли современной национальной элиты, определению ее места в обществе. Рассматривается воздействие этнического фактора на ситуацию в республике, зависимость от него современного экономического состояния республики.

Заметным явлением в историографии была публикация научных исследований по проблемам истории, появившихся после распада Союза ССР разделенных народов, что нашло особенно отчетливое проявление в Республике Дагестан²¹.

Разумеется, сфера национальной политики включает различные направления взаимоотношений в этнических общностях. Наряду с политическим аспектом проблемы, носящим всеобщий характер, важно рассмотреть и отдельные составляющие этой политики, которые в разные периоды истории приобретали актуальный характер, определяли направления взаимоотношений по вектору: «народы и власть». Одной из таких составляющих сферы государственной национальной политики выступали репрессивные меры как в отношении целых народов, так и граждан, принадлежавших к различным национальностям.

По проблемам депортации и реабилитации репрессированных народов, в частности проживающих на Северном Кавказе, изданы работы, подготовленные С. У. Алиевой, Н. Ф. Бугаев, А. М. Гоновым, Б. М. Зумакуловым, А. Д. Койчуевым, Х.-М. А. Сабанчиевым, Р. С. Тебуевым, В. Д. Шабаевым²². В названных трудах имеется ценный материал о подготовке и проведении депортации, реструктуризации и восстановлении национально-государственных образований, политической, социально-экономической и культурной реабилитации народов.

В контексте исследуемой проблемы интерес представляет работа «Пути мира на Северном Кавказе», изданная при поддержке Миротворческой миссии на Северном Кавказе. В книге содержится всесторонний анализ ситуации и проблем региона с точки зрения предотвращения и разрешения конфликтов²³. Интересные материалы содержатся в сборнике научных статей, подготовленном преподавателями кафедры национальных и федеративных

отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации²⁴. В них акцентируется внимание на решении проблем в сфере межнациональных отношений, роли и месте государственных органов власти в урегулировании конфликтных ситуаций.

Различные аспекты процесса совершенствования федерализма и федеративных отношений исследованы Р. Г. Абдулатиповым, А. Н. Ариным, В. Н. Ивановым, В. Ф. Калина, В. Г. Каменской, Л. В. Смирнягиным, Э. В. Тадевосяном, Р. Ф. Туровским, О. А. Яровым, М. Х. Фарукшиным, В. Е. Чиркиным, О. С. Чистяковым и другими авторами²⁵, рассматривающими теоретические аспекты истории федерализма в России и за рубежом, функционирующие конкретные федеративные системы, прежде всего российского федерализма.

В современной литературе известны несколько основных направлений изучения эволюции российского федерализма и федеративных отношений. «Западническая» традиция занята поисками «моделей» современного федерализма на Западе, которая подошла бы для России. Одни в качестве такой «модели» предлагают модель федерализма США, другие – ФРГ. Предложения третьей группы авторов сводятся к тому, чтобы обратить взоры на восток (Индия). Однако, как уже показано в трудах многих российских исследователей, любое копирование кажущихся на первый взгляд близких «моделей» не приводит к положительному результату ни в сфере экономики, ни в политике.

Отдельные исследователи, общественные деятели, которых можно было бы причислить к державной, почвеннической традиции, предлагают вернуться к истокам русской государственности, где вообще федеративным отношениям не было места. При этом четко прослеживается соседство ностальгии как по унитаризму, так и по авторитаризму. Пресловутый план «губернизации» России, возвращение страны к «границам 1913 года», выдвинутый целым рядом политиков державной ориентации – попытка повернуть колесо истории вспять, спекулируя на исторической памяти народов.

Все больше российских ученых отстаивают концепцию «нового российского федерализма». Он в корне отличен от «советского федерализма», но в то же время основывается на российской действительности, не копируя чужих моделей. Главной

отличительной чертой российского федерализма является базирование на двух принципах: территориальном и национально-территориальном, что отражает специфику многонационального состава Российского государства и его региональные особенности.

В числе исследований, в которых проводится выше названная идея, особый интерес представляют труды Р. Г. Абдулатипова, Л. Ф. Болтенковой, Ю. Ф. Ярова²⁶. Объективная политическая и экономическая необходимость сближения народов России на федеративной основе рассматривается ими в историческом плане. В монографии Р. Г. Абдулатипова и Л. Ф. Болтенковой рассмотрены те аспекты мировой практики федерализма, которые могут быть использованы в ходе осуществления федеративного устройства современной России²⁷.

Той же задаче служит исследование ученого Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации В. Е. Чиркина²⁸. В труде обращено внимание на ключевые вопросы современных федераций: гибкость и разнообразие форм подхода к структуре федерации, способы распределения полномочий между федерацией и ее субъектами, методы их участия в решении федеральных вопросов, формы контроля федерального Центра в отношении субъектов Федерации. Значимость подобных работ для настоящей книги обусловлена тем, что без учета мирового опыта практически невозможно объективно оценить ситуацию.

Описание российской модели федерализма, предложения и конкретные рекомендации с точки зрения правового обеспечения федеративной организации России содержатся в книге К.Т. Курашвили²⁹. Несмотря на жесткую позицию автора по отдельным вопросам (конституционная основа Российской Федерации, приоритет территориального принципа построения Федерации над национальным), интерес вызывают тщательно проведенный автором анализ конституционно-правовых аспектов федеративных отношений в России, а также оригинальные суждения исследователя по проблемам и особенностям федеративной модели Российского государства.

Ориентированными на долгосрочную перспективу и соответствующими требованиям и условиям российского общества, а не конъюнктурным политическим установкам, представляются работы В.Н. Лысенко³⁰. Автор последовательно

отстаивает точку зрения, что Российское государство не может быть подлинно цивилизованным, а общество воистину свободным вне федерации.

По вопросам федерализма и региональной политики опубликована серия сборников статей совместного российско-американского проекта «Федерализм в России». В них на примере России и других стран освещаются актуальные проблемы регулирования процессов регионального и межрегионального развития, экономического и политического взаимодействия субъектов федерации. В статьях сборника присутствует плюрализм мнений, представлены разные оценки тех или иных аспектов федерализма, придающих изданию ярко выраженный дискуссионный характер³¹.

В изданиях этого направления в 1995–1996 гг. была опубликована фундаментальная монография общепризнанного лидера мировой школы федеральных исследований, профессора Даниэля Элейзера «Сравнительный федерализм», являющейся классическим трудом по теории и практике федерализма. Эта же работа публиковалась и в периодических изданиях России³².

Для современной отечественной федералистики характерно и специальное рассмотрение отдельных проблем исследуемой темы, в частности, экономических аспектов федерализма, межбюджетных отношений³³. Особую активность проявляют в этом правоведы – С. А. Авакьян, М. В. Баглай, М. В. Глигич-Золотарева, Н. М. Добрынин, Б. Н. Топорнин, И. А. Умнова, Б. С. Эбзеев³⁴. Проблемы этнополитики и межнациональных отношений, вопросы взаимосвязи этнополитических процессов и федерализма получили достаточно глубокое освещение в работах российских ученых: Р. Г. Абдулатипова, М. Н. Губогло, Л. М. Карапетяна, Э. А. Паина, В. А. Тишкова, В. Р. Филиппова и других³⁵.

В то же время недостаточно рассмотрены особенности политических процессов в федеративных системах, включая и изучение основ федерализма. Возможно, исключение составляют работы А. А. Захарова, И. В. Бахлова, И. А. Бусыгиной, некоторых других авторов³⁶. На наш взгляд, также недостаточно разработана история федеративных отношений отдельных составляющих регионов Российской Федерации с Федеральным Центром.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных изучению различных сторон политических процессов на Северном Кавказе, недостаточно полно изучена практика реализации принципа федерализма в Северо-Кавказском регионе. Отдельные аспекты интересующей нас проблемы затронуты учеными: Р. Г. Абдулатиповым, А. В. Авксентьевым, М. Б. Беджановым, Ю. Г. Волковым, К. С. Гаджиевым, Н. А. Зубаревичем, А. Ю. Коркмазовым, С. В. Передерий, А. В. Поповым, В. А. Тишковым, Х. Г. Тхагапсоевым, Л. Л. Хоперской, В. В. Черноусом, В. М. Юрченко и другими³⁷. Однако по большей части проблемам федеративных отношений в названных трудах придается определенный периферийный характер, уступая место проблемам национальной политики, этнополитическим процессам на Северном Кавказе.

Тема политико-административных элит в России и на Северном Кавказе, влияния этничности на процессы элитообразования находится в центре внимания ученых Северо-Кавказской академии государственной службы – В. Г. Игнатова, А. В. Понеделкова, А. М. Старостина, других³⁸. Особый интерес представляют работы, посвященные межнациональным конфликтам. Такие авторы, как Д. Е. Фурман, А. А. Мацнев, Л. М. Дробижева³⁹ исследуют разные стороны межнациональных конфликтов, отношения по вектору «центр-периферия», взаимодействие федеральных и региональных властей, автономизацию и сепаратизм.

Понятно, что современные политические вопросы невозможно изучать в отрыве от тех процессов, которые разворачивались в регионе последние двести лет. В работах В. В. Дегоева, В. Д. Дзидзоева, М. Г. Малаховой, В. А. Матвеева, С. А. Чекменева, других авторов⁴⁰ современный политический опыт осмысливается в исторической перспективе.

Отдельные аспекты процесса развития федерализма были объектом исследований, подготовленных еще в советский период. Они посвящены в основном национально-государственному строительству в Кабардино-Балкарской Республике. Преуспели в изучении темы ученые Кабардино-Балкарского института гуманитарных исследований Правительства Кабардино-Балкарской Республики и Кабардино-Балкарского научного центра Российской

академии наук, Кабардино-Балкарского государственного университета⁴¹.

Однако, разрабатывая проблемы национальной государственности, авторы названных изданий, как правило, не ставили перед собой цель определить ее сущность, формы и связи автономии и федерации. Научная парадигма советской эпохи не позволяла дать реальную оценку содержанию субъектности Кабардино-Балкарии в составе государства, имитирующего федерацию.

Вслед за учеными и политиками Федерального Центра региональные исследователи видели в советской федерации не самоцель, а средство сближения советских этнических общностей. Не была достаточно разработана и проблема «социалистического федерализма». Не уделялось внимание такому важному вопросу исторической науки и практики, как переход низших форм советской национальной государственности в более высокий, в частности автономных республик – в союзные.

Следует также заметить, что значительная часть работ того времени отличается излишней декларативностью, отсутствием конкретного анализа, а главное – теоретических обобщений. Несмотря на недостатки, отразившие «дух времени», эти труды можно расценивать как прочное подпорье для современного исследования проблем национальной государственности, федеративных отношений, а отдельные из них становятся и библиографической редкостью.

Вторая половина 1990-х гг. представлена работами, отразившими переосмысление процесса образования и развития национальной государственности, становление современного социума в Кабардино-Балкарской Республике. Так, с новых позиций освещается эволюция форм государственности народов республики, затрагиваются и соответствующие им изменения в области федеративных отношений Х.-М. А. Сабанчиевым⁴².

Особо следует отметить труд А. Х. Борова, Х. М. Думанова и В. Х. Кажарова⁴³, в котором не только излагается новый взгляд на истоки современной государственности Кабардино-Балкарии, но и предпринята, на наш взгляд, удачная попытка реконструкции политической истории 1990-х гг., выходящей за рамки простой политической хроники. Во всех разделах книги в той или иной

мере рассматриваются вопросы федерализма и федеративных отношений.

А. Х. Боровым в названной и других работах⁴⁴ впервые выдвинута научно обоснованная концепция современного социально-политического развития Кабардино-Балкарской Республики, предложены методы его изучения. Акцент сделан на процессах этнополитической реконструкции в республике в рамках Российской Федерации.

Х. М. Думанов в работе «Кабардино-Балкарская Республика: на рубеже тысячелетия»⁴⁵ проводит анализ практических аспектов функционирования политической системы современной республики.

Несомненный интерес для исследования представляют труды первого Президента Кабардино-Балкарской Республики В. М. Кокова⁴⁶, в которых проанализирован ход реформ в республике, освещены проблемы совершенствования федеративных отношений, показаны трудности этих процессов, сочетание принципов политического и хозяйственного управления национальными процессами, взаимоотношения с Федеральным Центром и субъектами Российской Федерации.

В работах Е. Г. Битовой⁴⁷ отдельные аспекты федеративных отношений затронуты при исследовании вопроса о совместимости традиционных общественных институтов с модернизацией, установлением реального федерализма и стабильной демократии в России.

В последние годы исследованию проблемы национальных отношений уделено внимание учеными Дагестанского государственного Университета, Дагестанского научного центра РАН. В трудах И. Г. Далгатова, А. А. Магомедова, Ш. Б. Магомедова, А. Р. Омарова, А. М. Халилова⁴⁸ показано не только место республики Дагестан в составе Российской Федерации, но рассматриваются и проблемы взаимодействия в разных сферах общества с другими республиками Северного Кавказа.

Системно проблемами реализации принципа федерализма на Юге России занимается Лаборатория по проблемам федеративных отношений и формированию Гражданского общества на Юге России Института переподготовки и повышения квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук при Ростовском государственном университете и Институте социально-

политических исследований Российской академии наук. Очевидно, масштаб проблем, с которыми сталкивается Северный Кавказ в этой сфере, а также динамика и глубина преобразований оставляют значительное поле для исследований. Заявленная тема, несмотря на ее актуальность, остается недостаточно полно исследованной.

Существенный вклад в научное осмысление вопроса внесли представители западной историко-политологической и социологической науки. И хотя они тоже были в определенной зависимости от политической конъюнктуры, тем не менее, они располагали большой творческой свободой. Заслуживают внимания труды А. Авторханова, А. П. Берже, З. Бжезинского, Э. Геллнера, Э. Карра, А. С. Кана, А. Каппелера, А. Некрича, В. Острома, П. Струве, В. А. Потто⁴⁹. Следует отметить, что зарубежное обществоведение не коснулось ряда существенных аспектов проблемы национальных отношений в Российской Федерации. Это связано прежде всего, как с узостью его источниковой базы, так и с различными идеологическими и политическими пристрастиями представителей разных поколений и школ.

Богатые сведения по исследуемой теме содержатся в опубликованных материалах научно-практических конференций, международных симпозиумов, семинаров и парламентских слушаний, заседаний «круглых столов», посвященных проблемам межнациональных отношений. Так, в сентябре 1992 г. в Москве состоялась научно-практическая конференция «Национальная политика в Российской Федерации», организованная Государственным комитетом Российской Федерации по национальной политике и Институтом этнологии и антропологии РАН при участии ученых и специалистов из США, ряда стран Восточной Европы⁵⁰. Особый интерес для исследования темы представляют доклады В. А. Тишкова «Стратегия и механизм национальной политики в Российской Федерации», Аллина Брюса «Учебные программы по регулированию этнических конфликтов в бывшем Советском Союзе». Обеспечение разработки Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, участниками конференции определено в качестве первоочередной задачи.

В плане исследуемой темы большую ценность представляют и материалы научной конференции по проблемам федерализма, состоявшейся в Москве 15–18 февраля 1994 г.⁵¹, обсудившей

модели федерализма, положение о статусе субъектов федерации и другие аспекты проблемы.

Важным, с научной точки зрения, был состоявшийся в гор. Нальчике 2–4 августа 1994 г. первый Международный конгресс горцев «Этнос и среда обитания. Традиции и развитие», на котором выступали заместитель Председателя Совета Федерации Р. Г. Абдулатипов, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации С. М. Шахрай, заместитель Председателя Государственной Думы А. Н. Чилингаров, руководители субъектов Северо-Кавказского региона, ученые⁵². Конгресс предложил разработать социальные кадастры регионов России с целью выявления депрессивных регионов, требующих государственной поддержки, а также гуманитарные основы социально-экономических преобразований в регионах.

Актуальные проблемы становления и развития российского федерализма обсуждались также на научно-практической конференции, состоявшейся в Ростове-на-Дону 10–11 апреля 1996 г.⁵³ Конференция выработала научно обоснованные рекомендации, ориентированные на разработку оптимальной модели федерализма.

В исследование противоречий, содержащихся в законодательстве Российской Федерации и его субъектов, внесла значительный вклад вторая Международная конференция по федерализму, состоявшаяся в Москве 16–17 декабря 1997 г.⁵⁴

В рамках проекта Организации Объединенных наций «Культура мира в России – год 2000» в начале декабря 1999 г. в гор. Нальчике была проведена научно-практическая конференция «Мир на Северном Кавказе через диалог культур»⁵⁵. Обсуждались общие политические условия и концептуальные основы становления мира и ненасилия в этом конфликтном регионе. На конференции были представлены результаты исследований исторических и социокультурных предпосылок устойчивой интеграции Северного Кавказа в систему общероссийского культурного диалога.

Ценными представляются и рекомендации по организации межконфессионального диалога и формированию установок толерантного поведения, выработанные Северокавказской научно-практической конференцией «Через диалог религий к прочному миру и межнациональному согласию на Северном Кавказе», проходившей в гор. Железноводске 25–26 сентября 2002 г.⁵⁶

Позитивную роль в систематизации межнациональных отношений играет реализация федерально-региональной программы «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру», инициатором которой стал Пятигорский государственный лингвистический университет. В рамках реализации указанной программы университетом с 1996 г. раз в два года проводятся конференции по теме: «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру»⁵⁷. Результаты проведенных конференций и симпозиумов ученых и практики сферы национальных отношений позволили сотрудникам лаборатории сравнительной педагогики Пятигорского государственного лингвистического университета совместно с учеными Российской академии образования разработать Концепцию поликультурного образования, которая, несомненно, направлена на оказание помощи преподавателям вузов, учителям школ в формировании у молодежи культуры мира.

Проблемы депортации и реабилитации репрессированных народов рассматривались на 5-й Всероссийской научно-практической конференции (Нальчик, 1994) и республиканской научной конференции (Карачаевск, 2003)⁵⁸.

Интересны также материалы Всероссийского совещания «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», проходившего в Москве 18 апреля 2003 г.⁵⁹ Обогащают историческую науку и практику исследований темы и опыт субъектов Российской Федерации по гармонизации межнациональных отношений, рекомендации совещания по созданию эффективной национальной политики в Российской Федерации.

Заметно дополняют материал в плане стабилизации этнополитической ситуации в регионе и рекомендации «круглого стола» по формированию программы устойчивого развития Северного Кавказа, проведенного комиссией по проблемам Северного Кавказа Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 31 марта 2005 г.⁶⁰

В ходе подготовки книги автор опирался как на изданные, так и неопубликованные документы и материалы органов государственной власти, политических партий и общественных объединений. Только с 1989 по 1997 гг. Центром по изучению межнациональных отношений (руководитель М. Н. Губогло)

Института этнологии и антропологии РАН было издано 59, преимущественно документальных сборников, посвященных национальным движениям на территории бывшего СССР и России⁶¹. Автором использованы также документальные материалы, опубликованные в сборниках законодательных актов Российской Федерации и республик Северного Кавказа⁶².

Ценные сведения по национальной политике и этнополитической ситуации в республиках Северного Кавказа содержится в других опубликованных сборниках⁶³.

Особую значимость для раскрытия сложных процессов депортации и реабилитации народов Северного Кавказа имели сборники документов, изданные по этой проблеме науки⁶⁴.

Существенным дополнением по изучаемой проблеме выступают опубликованные тематические сборники⁶⁵.

В ходе подготовки труда, автором были использованы материалы из фондов Государственного архива Российской Федерации (далее: ГАРФ) Ф-Р 235, 4085, 1318, 4085; Центрального государственного архива Республики Дагестан (далее: ЦГА РД) Ф-Р 352, 168; Центра документации новейшей истории Кабардино-Балкарской Республики (Ф. 2599; Ф. 2610); Национального архива Республики Адыгея (далее: НАРА) Ф Р-499; Государственного архива Карачаево-Черкесской Республики (далее: ГА КЧР) Ф. 898, 942. Богатый и разнообразный документальный материал, содержащийся в вышеуказанных фондах архивов, явился основой для объективного изучения и выводов о политике органов государственной власти в сфере межнациональных отношений.

Необходимо отметить, что источниковая база проблемы межнациональных отношений в период последнего десятилетия находится в стадии формирования, ее практической разработанности. Этим объясняется в значительной мере и трудности в обнаружении, источниковедческой экспертизы необходимых документов и материалов. В распоряжении исследователей имеются разнообразные по происхождению и типу документальные источники. Комплекс документов и материалов, безусловно, сосредоточен в архивах текущего делопроизводства органов исполнительной власти республик Северного Кавказа, национальных общественных объединений, политических партий, отражающие различные подходы к проблеме межнациональных отношений, выработке и проведению национальной политики.

Богатый информационный и аналитический материал встречается в регулярно издаваемых информационно-аналитических сборниках Представительства специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта. В публикациях подборки документов, статистических данных содержатся количественные характеристики процессов, протекающих в зоне конфликта, а также выводы, соответствующие периоду происходящих событий и определяются пути реализации мер по стабилизации ситуации⁶⁶.

В целом все это формирует комплекс статистических сборников и справочников по различным вопросам изучаемой проблемы, изданных в 1990–2004 гг.⁶⁷

В разделах книги широко привлечены материалы опубликованные в таких журналах как: «Отечественная история», «Научная мысль Кавказа», «Федералист», «Федерализм в России», «Вопросы истории», «Вопросы экономики», «Экономика и управление», «История государства и права», «Государство и право», «Этнополитический вестник», «Вопросы экономики переходного периода», «Экономическая наука современной России», «Эксперт», «Этнографическое обозрение», «Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказские регионы», «Известия КБНЦ РАН», «Общественные науки», «Общество и экономика», «Преподавание истории в школе», «Политический журнал».

Были изучены и сведения, опубликованные в центральной и местной периодической печати, в частности в газетах: «Российская газета», «Дагестанская правда», «Кабардино-Балкарская правда», «Парламентская газета», «Независимая газета», «Российская Федерация сегодня», «Газета Юга», «Комсомольская правда», «День Республики» (газета Парламента и Правительства Карачаево-Черкесской Республики), «Советская Адыгея», «Северная Осетия», «Сердало» (газета Парламента и Правительства Ингушской Республики).

Изменения в российском обществе, формировании национального самосознания способствуют заметному переходу обществоведов от имперического изучения социальных явлений духовной и материальной сферы, любых явлений к исторической динамике и в связях с другими явлениями. Такие подходы

характерны для 1990-х гг. и начала XXI в. Это обусловлено тем, что постоянно ощущается потребность в систематизации и обобщении материалов общественно-экономической истории, истории национальных отношений.

Неслучайно обращение автора и к политике по отношению к «инородцам» до 1917 и в последующие годы. Именно так можно показать связь между народами через их историю и культуру, ее многообразие. Использование как формационного, так и цивилизационного подхода, способствовало более глубокому анализу национальных процессов. Наряду с этим использован историко-системный и историко-сравнительный методы в рассмотрении исторических процессов, событий и явлений, имевших место в жизни Российского государства и связанных с жизнью народов. При оценке событий прошлых лет (до 1917), в советский период истории автор апеллировал принципу объективности, методу контент анализа, общенаучным и историко-этнографическим методам. Для данной работы характерно использование и междисциплинарного подхода.

Автор задался целью проследить в широком историческом и этнополитическом контексте развитие российской национальной политики на разных временных этапах на примере республик Северного Кавказа, сделав это на основе максимально репрезентативного круга источников. В разделах книги осмыслен в исторической динамике отечественный и мировой опыт, обращено особое внимание на те уроки, которые можно использовать для выработки основ национальной политики Российской Федерации на Северном Кавказе на современном этапе.

В связи с этим определены и новые аспекты и положения по следующим направлениям: российский (имперский и советский) опыт управления Северо-Кавказским регионом; влияние изменений национально-государственного строительства на этнополитические процессы в регионе; этнополитические процессы в постсоветский период и особенности их проявления в республиках Северного Кавказа; современные политические процессы на Северном Кавказе в контексте российского федерализма; основные проблемы и противоречия российской модели федерализма; опыт государственных органов власти в регулировании межэтнических

отношений в регионе; представлены возможные сценарии развития федеративных отношений России и пути их оптимизации.

Автор также полагает, что выводы исследования позволят углубить знания и представления о ситуации в сфере национальных отношений, формировании мировоззрения и национального самосознания, определить многие теоретические положения для прогнозирования развития национальных отношений в российском обществе, разработки и принятия реальных концепций в разных сферах национальной политики.

Изучение имеющихся результатов по исследованию проблемы, наличие опубликованных источников, выявление архивных материалов, и особенно, текущих архивов министерств и ведомств, публикации прессы, периодических изданий — позволяет представить комплексное исследование по проблемам межнациональных отношений в республиках Северного Кавказа в один из сложных периодов их истории в условиях самостоятельного существования России, избравшей путь своего развития как правового государства, строящегося на цивилизационных принципах.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Текущий архив Министерства региональной политики Российской Федерации. 2005.

² См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2003. С. 9, 37–40; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2005. С. 10.

³ См.: Послание Президента Кабардино-Балкарской Республики Парламенту. Нальчик, 2005. С. 89.

⁴ См.: Материалы семинара-совещания председателей комитетов (комиссий) законодательных органов субъектов Российской Федерации по вопросам национальных отношений. Москва, 30 марта 1998. М., 1999. С. 9.

⁵ Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «О практике разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и перспективах развития российского федерализма». М., 1996.

⁶ Брускина В. Г. В дружбе народов — большая сила. Грозный, 1958; Дунаева Е. А. Сотрудничество социалистических наций в строительстве коммунизма. М., 1960; Даниялов Г. Д. Социалистические преобразования в Дагестане. Махачкала, 1960; Арутюнян С. М. Нация и психологический склад. Краснодар, 1966; Грошев И. И. Исторический опыт КПСС по осуществлению ленинской национальной политики. М., 1967; Калтахчан С. Т. Ленинизм о сущности нации и пути

образования интернациональной общности. М., 1967; *Ким М. П.* Советский народ – новая историческая общность людей. М., 1972; *Куличенко М. И.* Национальные отношения в СССР и тенденции их развития. М., 1972; *Шерстобитов В. Н.* Советский народ – новая историческая общность людей. М., 1972; *Эбзеев Б. С.* Становление советской национальной государственности народов Северного Кавказа. М., 1976; *Джунусов М. С.* Общественный прогресс. Межнациональные отношения. Алма-Ата, 1976; *Концев Ю. И.* Автономия народов Северного Кавказа. – Орджоникидзе, 1973; *Абдулатипов Р. Г., Бурмистрова Т. Ю.* Конституция СССР и национальные отношения на современном этапе. М., 1978; *Эфендиев С. И.* Формирование и развитие советского патриотизма и социалистического интернационализма народов Северного Кавказа. Нальчик, 1978; *Бурмистрова Т. Ю., Барсуков А. А., Болотоков В. Х.* Великий Октябрь и формирование советского народа как новой интернациональной общности людей // По пути Октября. Материалы научно-практической конференции. Нальчик, 1980; *Иордан М. В.* Интернационализм против национализма. М., 1980; *Дробижеева Л. М.* Социально-культурный облик советских народов. М., 1981; *Баграмов Э. А.* Национальный вопрос в борьбе идей. М., 1982; *Вагабов М. В.* Ленинская национальная политика в многонациональном Дагестане. М., 1983; *Умаханов М.-С. И.* Совершенствование национальных отношений в Дагестанской АССР в условиях развитого социализма. Махачкала, 1984; *Дмитриев О. А.* Дружбой сплоченные. Культура межнационального общения в СССР. М., 1986; Актуальные проблемы национальных отношений интернационального и патриотического восприятия. М., 1988; *Бромлей Ю. В.* Национальные процессы в СССР: в поисках новых подходов. М., 1988; *Дорониченко А. И.* Интернационализация социалистических общественных отношений на современном этапе // Научный коммунизм. 1989, □ 2.

⁷ *Губогло М. Н.* Переломные годы. М., 1993; *Амелин В. А.* Вызовы мобилизованной этничности. Конфликты в истории советской и постсоветской государственности. М., 1997; *Здравомыслов А. Г.* Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М., 1997; *Тишков В. А.* Очерки теории политики и этничности в России. М., 1997.

⁸ *Козлов В. И.* История трагедии великого народа. 2-е изд. М., 1997; *Русские.* М., 1997; *Вдовин А. И., Зорин В. А., Никонов А. В.* Русский народ в национальной политике XX в. М., 1998.

⁹ *Чешко С. В.* Распад Советского Союза: этнополитический анализ. М., 1996; 2-е изд. М., 2000.

¹⁰ *Семенов В. М., Иордан М. В., Бабаков В. Г., Самсонов В. А.* Межнациональные противоречия и конфликты в СССР. М., 1991; *Кукушкин Б. С., Барсенков А. С.* К вопросу о концепции национальной политики Российской Федерации // Этнополис. М., 1992; *Паин Э. А.* Грозит ли России судьба СССР? Сепаратизм и федерализм в современной России // Дружба народов. 1994. □ 10, 11; *Михайлов В. А.* Национальная политика как фактор государственного строительства. М., 1995; *Дробижеева Л. М., Аклаев А. Р., Коротеева В. В., Солдатова Г. У.* Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х гг. М., 1996.; *Амелин В. А.* Вызовы мобилизованной этничности. Конфликты истории советской и постсоветской государственности. М., 1997.

¹¹ Национальная политика России: история и современность (Руководитель Кулешов С. В.). М., 1997.

¹² Разделит ли Россия участь СССР? / Кризис межнациональных отношений и федеральная национальная политика (руководитель *Баграмов Э. А.*). М., 1993.

¹³ Северный Кавказ: национальные отношения (историография проблемы) (ответ. ред. – *Бугай Н. Ф.*) М., 1992; *Бугай Н. Ф., Мекулов Д. Х.* Народ и власть: «социалистический эксперимент». Майкоп, 1994; Национально-государственное строительство в Российской Федерации: Северный Кавказ (1917–1941 гг.) (Редколлегия – *Бугай Н. Ф.* и др.). Майкоп, 1995.

¹⁴ *Бугай Н. Ф., Гонов А. И.* Северный Кавказ: границы, конфликты, беженцы (документы, факты, комментарии). Ростов н/Д, 1997; *Бугай Н. Ф., Гонов А. И.* Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е годы XX века). М., 2004.

¹⁵ *Дзидзоев В. Д.* В поисках национального согласия. Махачкала, 1992; *Дзидзоев В. Д.* Национальная политика: уроки опыта. Владикавказ, 1994; *Дзидзоев В. Д.* Кавказ конца XX в.: тенденции этнополитического развития. Владикавказ, 2004.

¹⁶ *Кучуков М. М.* Национальное самосознание и межнациональные отношения. Нальчик, 1992; *Апажеева Е. Х.* Современные межнациональные проблемы на Северном Кавказе и способы их регулирования. Вестник Пятигорского государственного технологического университета. Пятигорск, 1999. □ 1; *Акжиева С. И.* Развитие этнополитической ситуации в Кабардино-Балкарии. М., 2002; *Денисова Г. С., Уланов В. Г.* Русские на Северном Кавказе: анализ трансформации социокультурного статуса. Ростов н/Д, 2003; *Алиев А. К.* Северный Кавказ: современные проблемы этнополитического развития. Махачкала, 2003.

¹⁷ *Беджанов М. Б.* Общественный кризис и проблемы национального возрождения. Майкоп, 1995; Проблемы национальных отношений на Северном Кавказе. Майкоп, 1997; Россия и Северный Кавказ: межнациональные отношения на пороге XXI в. Майкоп, 2002.

¹⁸ *Шахиаев Д. Г., Гасанов Н. Н.* Республика Дагестан: социально-экономические проблемы. Махачкала, 1996.

¹⁹ *Магомедов А. А.* Становление Дагестана завтрашнего: самоузнавание, опасность и шансы. Махачкала, 1997.

²⁰ *Атаев М. М., Гаджиев Н. М.* Этнополитические процессы в постсоветском Дагестане. Махачкала, 1997.

²¹ Этничность и власть в полиэтнических государствах. М., 1994; *Курбанов М. Р., Юсупова Г. И.* Лезгины: проблемы разделенного народа. Махачкала, 1996; *Вдовин А. И., Корецкий В. А.* Распад СССР и проблемы национально-политического развития России. Российское государство и общество. XX в. М., 1999; *Кельдасов Р. Б.* Ногайцы: история, современность и проблемы // Народы Дагестана. 1999. □ 3.

²² *Бугай Н. Ф.* Казаки – представители русского народа: проблемы реабилитации. Русский народ: историческая судьба в XX в. М., 1993; *Алиева С. У.* Так это было. Национальные репрессии в СССР в 1919 – 1952 гг. В 3 томах. М., 1993; *Шабиев Д. В.* Правда о выселении балкарцев. Нальчик, 1994; Л. Берия – И. Сталину: «Согласно Вашему указанию...». М., 1995; *Бугай Н. Ф., Гонов А. М.* В Казахстан и Киргизию из Приэльбрусья. Нальчик, 1996; *Гонов А. М.* Национальный вопрос и федеративные отношения в Российской Федерации: опыт, проблемы и перспективы. Владикавказ, 1997; *Гонов А. М.* Северный Кавказ:

реабилитация репрессированных народов (20–90-е гг. XX в.). Нальчик, 1998; *Зумакулов Б. М.* Реабилитация балкарского народа. История, проблемы, решения. Нальчик, 1998; *Бугай Н. Ф., Гонов А. М.* Кавказ: народы в эшелонах 20–60-е гг. М., 1998; *Койчугев А. Д.* Карачаевская автономная область в годы Великой Отечественной войны. Ростов н/Д, 1998; *Бугай Н. Ф.* Казачество России: отторжение, признание, возрождение. М., 2000; *Зумакулов Б. М.* Из новейшей истории балкарского народа 1944–2003 гг. Нальчик, 2003; *Сабанчиев Х.-М. А.* Были сосланы навечно. Депортация и реабилитация балкарского народа. Нальчик, 2004.

²³ Пути мира на Северном Кавказе (независимый экспертный доклад под редакцией *В. А. Тишкова*). М., 1999.

²⁴ Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения. М., 1995.

²⁵ См.: *Чистяков О. С.* Становление Российской Федерации (1917–1922). М., 1996; *Тадевосян Э. В.* Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. □ 10. С. 3–14.; *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М., 1997. С. 128; *Аринин А. Н.* Российская государственность и проблемы федерализма. М., 1997. С. 46; *Фарукишин М. Х.* Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998. С. 334; *Каменская В. Г.* Федерализм: мифология и политическая практика. М., 1998. С. 188; *Смирнягин Л. В.* Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. М., 1998. С. 124; *Калина В. Ф.* Особенности становления российского федерализма // Социально-гуманитарные знания. 1999. □ 3. С. 223–241; *Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000; *Лысенко В. Н.* Федерация в начале XXI в. // Независимая газета. 2000. 11 апреля; *Калина В. Ф.* Принципы федерализма на российской почве // Социально-гуманитарные знания. 2000. □ 1. С. 235–251.; *Иванов В. Н., Яровой О. А.* Российский федерализм: становление и развитие. 2-е изд., доп. М., 2001. С. 248.; *Туровский Р. Ф.* Баланс отношений «центр-регионы» как основа территориально-государственного строительства // Мировая экономика и международные отношения. 2003. □ 12. С. 54–65.

²⁶ *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Федерализм в истории России. Кн. 1–3. М., 1992–1993.

²⁷ *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф.* Опыты федерализма. М., 1994.

²⁸ *Чиркин В. Е.* Современное федеративное государство. М., 1997.

²⁹ *Курашвили К. Т.* Федеративная организация Российского государства. М., 2000.

³⁰ *Лысенко В. Н.* Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995; *Лысенко В. Н.* От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма). М., 1995 и др.

³¹ См. *Павленко С. Ю.* Регионализация и регионализм // Федерализм и региональная политика. Проблемы России и опыт зарубежный. Вып. 2. Новосибирск, 1995.

³² *Элейзер Д. Дж.* Сравнительный федерализм // Полис. 1995. □ 5.

³³ См., в частности: *Экономические проблемы становления российского федерализма* / Под. ред. С. Д. Валентея. М., 1999. С. 268; *Совершенствование межбюджетных отношений в России: Сборник научных трудов*. М., 2000. С. 407; *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* Государство и регионы. Теория и практика

государственного регулирования развития. М., 2000. С. 368; Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М., 2001 С. 472; *Карташов С. В.* Формирование и совершенствование межбюджетных отношений субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. М., 2003. С. 227.

³⁴ См.: *Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. □ 3. С. 3–12; Основы теории и практики федерализма / *С. А. Авакян* и др. Leuven, 1998. - С. 348; *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 280; *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и фак. М., 1998. С. 648; Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. *Б. Н. Топорнин*. М., 2001. С. 376; *Глигич-Золотарева М. В.* Укрупнение субъектов Федерации. // Федерализм. 2002. □ 1. С. 46–62; *Добрынин Н. М.* Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 246.

³⁵ См.: *Абдулатипов Р. Г.* О федеративной и национальной политике Российского государства. М., 1995. С. 96; *Губогло М. Н., Дробищева Л. М., Комарова О. Д., Оситов А. Г., Степанов В. В., Тишков В. А., Чеико С. В.* Межэтнические отношения в Российской Федерации: Ежегодный доклад Института этнологии и антропологии РАН. М., 1998. С. 145; *Паин Э. А.* Чечня и другие конфликты в России // Международная жизнь. 1998. □ 9. С. 89–102; Пути мира на Северном Кавказе: Независимый экспертный доклад под руководством проф. *В. А. Тишкова*. М., 1999. С. 196.; *Карапетян Л. М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 352; *Филитов В. Р.* Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности // Казанский федералист. 2002. □ 1. С. 45–62.

³⁶ См.: *Бахлов И. В.* Современное федеративное государство: (Опыт методологии анализа механизма федеративных отношений). Саранск, 1999. С. 132; *Бусыгина И. А.* Семь контекстов российского федерализма: Предисловие к книге *Захарова А. А.* (очерки современного федерализма). М., 2003. С. 3–15.

³⁷ См.: *Коркмазов А. Ю.* Этнополитические процессы и особенности проявления на Северном Кавказе // Научная мысль Кавказа. 1997. □ 3. С. 64–72; *Юрченко В. М.* Политика как фактор региональной конфликтности. Краснодар, 1997. С. 186; *Хоперская Л. Л.* Этнический фактор становления федерализма на Северном Кавказе // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1998. □ 2. С. 14–20; *Авксентьев В. А.* Этнические проблемы Северного Кавказа в контексте общероссийских и мировых этнических процессов // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1998. □ 2. С. 9–12; *Попов А. В.* Конституционные основы регионального управления на Северном Кавказе // Научная мысль Кавказа. 2000. □ 2. С. 22–25; *Гаджиев К. С.* Геополитика Кавказа. М., 2001. С. 464; *Передерий С. В.* «Формирование жизнеспособного государства возможно только при условии перехода к унифицированному территориальному делению страны. М., 2002. С. 286–293; *Тхагапсоев Х. Г.* Этноэтизм как инновация российского федерализма // Научная мысль Кавказа. 2002. □ 3. С. 25–34; *Беджанов М. Б.* Россия и Северный Кавказ: межнациональные отношения на пороге XXI в. Майкоп, 2002. С. 443; *Волков Ю. Г., Черноус В. В.* Этничность как фактор устойчивого развития в условиях модернизации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки

СКАГС. 2003. □ 2; *Зубаревич Н.* Южный федеральный округ // Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа. М., 2003. С. 240–286; *Черноус В. В.* Этноэтатизм в системе федеративных отношений на Северном Кавказе // Федерализм на Юге России. Ростов н/Д., 2003; *Передерий С. В.* Миграционные процессы на Юге России: некоторые оценки // Человек и этносы в трансформирующемся обществе: социальные девиации и пути их преодоления. Ростов н/Д., 2004. С. 191–195.

³⁸ См.: *Игнатов В. Г., Люлька О. Ф., Понеделков А. В., Старостин А. М., Хоперская Л. Л.* Технологии управления этнополитическими процессами в Северо-Кавказском регионе. Ростов н/Д., 1999. С. 40; *Понеделков А. В., Старостин А. М.* Региональные этнократические элиты Юга России // Региональные элиты в процессе современной российской федерализации. Ростов н/Д., 2001. С. 33–39.

³⁹ См.: *Мацнев А. А.* Этнополитические конфликты: природа, типология и пути урегулирования // Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып. II. М., 1997. С. 124–139; Чечня и Россия: общества и государства: мат. межд. конф. / Отв. ред. Д. Е. Фурман. М., 1999. С. 432; *Дробижев Л. М.* Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М., 2003. С. 376.

⁴⁰ См.: *Дегоев В. В.* Региональные угрозы глобальному порядку // Независимая газета. 1997. 16 октября; *Дегоев В. В.* Кавказский вызов российской государственности // Независимая газета. 1998. 14 октября; *Чекменев С. А.* Северокавказский регион и Причерноморье во внешней политике России в XVIII–XIX вв. // Вестник «Миротворческой миссии на Северном Кавказе». 1998. С. 110–113; *Малахова Г. Н.* Становление и развитие российского государственного управления на Северном Кавказе в конце XVII–XIX вв. Ростов н/Д., 2001. С. 400; *Матвеев В. А.* Исторический опыт противодействия сепаратизму на Северном Кавказе и современность // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2002. □ 3. С. 27–34; *Матвеев В. А.* Россия и Северный Кавказ во второй половине XIX начале XX в.: опыт укрепления государственного единства // Известия ВУЗов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 2004. □ 1. С. 24–30.

⁴¹ *Бербеков Х. М.* Образование и развитие кабардинской социалистической нации. Нальчик. 1958; Советская автономия Кабарды и Балкарии. Нальчик, 1961; *Масаев Ш. Я.* Ленинская национальная политика и создание автономии Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1961; Переход к социализму народов Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1964; *Гугов Р. Х., Улигов У. А.* Борьба трудящихся за власть в Кабарде и Балкарии. Нальчик, 1964; *Улигов У. А.* Из истории национально-государственного строительства в Кабардино-Балкарии. Нальчик. 1972; *Ансоков М. Г.* Образование и развитие национальной советской государственности народов Кабарды и Балкарии (1917–1936). Нальчик, 1974.

⁴² *Сабанчиев Х.-М. А.* Эволюция форм государственности народов Кабардино-Балкарии (1917–1997 гг.) // Известия КБНЦ РАН. 2000. □ 1 (4).

⁴³ *Боров А. Х., Думанов Х. М., Кажаров В. Х.* Современная государственность Кабардино-Балкарии: истоки, пути становления, проблемы. Нальчик, 1999.

⁴⁴ *Боров А. Х.* Историческая наука Кабардино-Балкарии к постановке теоретико-методологических проблем // Вестник КБГУ. Сер. Гуманитарные науки. Вып. 2. Нальчик, 1996; *Битова Е. Г., Боров А. Х., Дзамихов К. Ф.*

Северный Кавказ в общественной динамике современной России // Современная Кабардино-Балкария, проблемы общественной динамики, науки, образования. Нальчик, 1996; *Боров А. Х., Дзамихов К. Ф.* Россия и Северный Кавказ (Современный политический опыт в историческом контексте // Полис. 1998. □ 3; *Битова Е. Г., Боров А. Х.* Проблемы демократии и этнополитической реконструкции в Северо-Кавказском регионе: методология анализа // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. 1998. □ 2.

⁴⁵ Кабардино-Балкарская республика: на рубеже тысячелетия // Вестник «Миротворческой мысли на Северном Кавказе» Вып.2. Пятигорск, 1998.

⁴⁶ *Коков В. М.* Дорогами реформ. Экономика и власть в условиях рыночных преобразований (статьи, интервью, выступления). М., 1998; *Коков В. М.* Восхождение к идеалам. Проблемы реформирования государственного и общественного устройства. М., 2001.

⁴⁷ *Битова Е. Г.* Модернизирующие реформы на Северном Кавказе и местная политическая традиция: отторжение и адаптация // Res Pudlica. Вып. 1. Нальчик, 2000.

⁴⁸ См.: *Халилов А. М., Магомедов Ш. Б., Омаров А. Р.* Национально-государственное устройство Республики Дагестан в составе Российской Федерации. Махачкала, 1995. С. 389; *Садыки М. М.* Перспективы республики Дагестан в составе Российской Федерации // Вестник Московского Университета. Сер. 12. Политические науки. 1996. □ 3. С. 31–47; *Магомедов А. А.* Национально-государственные интересы и социальные приоритеты Дагестана как субъекта Российской Федерации: политологический анализ. Махачкала, 1998. С. 258; *Далгатов И. Г.* Республики Северного Кавказа в системе российского федерализма (географический подход). Махачкала, 2003. С. 276.

⁴⁹ *Берже А. П.* Выселение горцев // Русская старина. Т. XXXIII. 1882; *Потто В. А.* Кавказская война в отдельных очерках, эпизодах, легендах и биографиях. СПб. Тифлис, 1885–1891. Т. I–V.; *Струве П.* В чем истинный национализм // На разные темы. СПб., 1902; *Авторханов А.* Империя Кремля. Советский тип колониализма. Минск – Москва, 1991; *Карп Э.* История Советской России. М., 1990 Кн. 1. Т. 1.; *Авторханов А.* Убийство чечено-ингушского народа: народоубийство в СССР. М., 1991; *Геллнер Э.* Нации и национализм. Пер. с англ. М., 1991; *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? (пер. с англ.). М., 1993; *Каннелер А.* Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. / Пер. с нем.: С. Червонная. М., 1996; *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 1998; *Некрич А.* Наказанные народы // Нью-Йорк. 1978; *Кан А. С.* Постсоветские исследования о политических репрессиях в России и СССР // Отечественная история. 2003. □ 1.

⁵⁰ Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993.

⁵¹ Конференция по федерализму (15–18 февраля 1994). М., 1994.

⁵² *Абдулатипов Р. Г.* Мировая цивилизация рождается и живет сотворчеством народов // Этнополис. 1994. □ 5. С. 46–58.

⁵³ Государственность и право республики в составе Российской Федерации. Ростов н/Д., 1996.

⁵⁴ Развитие законодательства в Российской Федерации. Материалы второй международной конференции по федерализму 16–17 декабря 1997. М., 1997.

⁵⁵ Культура мира и Северный Кавказ. Материалы научно-практической конференции «Мир на Северном Кавказе через диалог культур». Нальчик, 1999.

⁵⁶ Материалы Северокавказской научно-практической конференции «Через диалог религий к прочному миру и межнациональному согласию на Северном Кавказе». Пятигорск, 2003.

⁵⁷ Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру (Тезисы I Международного конгресса 11–14 сентября). Пятигорск, 1996; Поликультурное образование в современной России: Материалы научной конференции. Пятигорск, 1997; Этнопедагогика и сравнительная педагогика. Поликультурное образование (Тезисы 2 Международного конгресса по программе «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру»). Симпозиум 4. Пятигорск, 1998; Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру. Материалы докладов IV Международного конгресса 21–24 сентября 2004. Пятигорск, 2004.

⁵⁸ Репрессированные народы и современность. Материалы 5-й Всероссийской научной конференции 6–7 марта 1994 г., посвященной 50-летию депортации балкарского народа. Нальчик, 1994; Репрессированные народы: история и современность. Материалы республиканской научной конференции 30–31 октября 2003. Карачаевск, 2003.

⁵⁹ Материалы Всероссийского совещания «О реализации концепции государственной национальной политики Российской Федерации (Москва, Дом Правительства Российской Федерации, 18 апреля 2003). М., 2003.

⁶⁰ См.: Материалы к заседанию «круглого стола» на тему «Обсуждение Программы устойчивого развития Северного Кавказа». Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. М., 31 марта 2005.

⁶¹ См.: *Прибыловский В.* Словарь новых политических партий и организаций России. 4-е изд. М., 1992; Этнополитическая ситуация в Кабардино-Балкарии. / Сост. *Бабич И. Л.* Том 1, 2. М., 1994; Национальные движения в СССР и в постсоветском пространстве / Под ред. *Губогло М. Н. М.*, 1997; Новая этничность в России (1990-е гг.). М., 1999.

⁶² Собрание законодательства Российской Федерации за 1991–2005 гг.; Конституции республик Российской Федерации. Сборник документов. Выпуск 1–3. М., 1995–1999; Конституции, уставы, договоры субъектов РФ на Северном Кавказе. Ростов на/Д., 1998; Сборник законов и постановлений, принятых Парламентом Кабардино-Балкарской Республики (1991–2004), и др.

⁶³ Этнополитическая ситуация в Кабардино-Балкарии. /Сост. *Бабич И. Л.* Том 1, 2. М., 1994; *Бабинцев В. А., Бердников А. Ф.* Политические партии современной России и национальный вопрос (сборник документов). М., 1996; Национальные движения в СССР и в постсоветском пространстве (Под ред. *Губогло М. Н. М.*, 1997; Политика и право в сфере этногосударственных отношений в Кабардино-Балкарии / Сост. *Бабич И. Л., Аккиева С. И., Думанов Х. М.* Нальчик, 2001 Т. 1, 2.; Республика Дагестан: современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1999.

⁶⁴ И. Сталин – Л. Берии: «Их надо депортировать...». Документы, факты, комментарии. (сост. *Бугай Н. Ф.*) М., 1992; *Тебугев Р. С.* Депортация карачаевцев. Документы рассказывают. Черкесск, 1995; Депортация народов СССР (1930–1950) / Сост. *Милова А. Н. М.*, 1992; Карачаевцы. Выселение и возвращение. Документы. Черкесск, 1993; Реабилитация народов и граждан 1954–1994. Документы / Сост. *Алиев И. И. М.*, 1993; Репрессированные народы России:

чеченцы и ингуши. Документы, факты, комментарии. / Сост. Бугай Н. Ф. М., 1994; Русские на Северном Кавказе. Сборник документов и материалов. / Сост. Бугай Н. Ф. М., 1995; Северный Кавказ: границы, конфликты, беженцы. Документы, факты, комментарии. / Сост. Бугай Н. Ф., Гонов А. М. Ростов н/Д., 1997; Темукуев Б. Б. Спецпереселенцы. Нальчик, 1997 Т. 1–4.; Реабилитация народов России. Сборник документов. М., 2000; Зумакулов Б. М. Час испытаний. Депортация, реабилитация и возвращение балкарского народа (документы и материалы). Нальчик, 2001; «По решению Правительства Союза СССР...». Документы, факты, комментарии. / Сост. Бугай Н. Ф., Гонов А. М. Нальчик, 2003.

⁶⁵ Болтенкова Л. Ф. и др. Федеративный договор. Документы. Комментарии. М., 1994; Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов) / Сост. Тузмухамедов Р. А. Казань, 1995; Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. М., 1996.

⁶⁶ Кулаковский А. В., Соловьев В. А. Проблемы постконфликтного урегулирования. Владикавказ, 2001; Информационно-аналитические сборники. Вып. 1, 2, 3. Минеральные Воды и др.

⁶⁷ Первая всеобщая перепись населения 1897. СПб., 1900; Национальный состав РСФСР по данным Всесоюзной переписи населения 1989. М., 1990; Регионы России. / Госкомстат Российской Федерации. М., (1991–2004.); Социально-экономическое положение Южного Федерального округа (1991–2004); Россия в цифрах (1991–2004); Российский статистический ежегодник (1991–2004); Регионы России: Социально-экономические показатели (1991–2004); Регионы России: Основные характеристики субъектов РФ (1991–2004); Статистические бюллетени по актуальным темам (1991–2004); Косиков И. Г., Косикова Л. С. Северный Кавказ (социально-экономический справочник). М., 1999; Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. в 7 томах (2004–2005).

ГЛАВА I

ИСТОРИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

1.1 Политика Российской империи в отношении «инородцев»

Российская империя в XVIII – начале XX вв. – это континентальное многонациональное государство. В конце 1897 г. на ее территории проживало более 200 этнических общностей. Доля русских в стране составляла 44,3%¹.

Многонациональный состав населения России – одна из особенностей развития российского государства на разных срезах его истории. Этим во многом определялись экономическое состояние государства, многообразие культур, вызывающих необходимость особого подхода к выработке методов регулирования социальными процессами в обществе, включая и сферу межнациональных отношений, учета специфики регионов страны, традиций и обычаев населяющих его народов. Этот опыт уникален, неизмеримо его значение для современной России. Он позволяет прежде всего ответить на вопрос: так что же представляла собой Россия – это «империя зла» для народов, это «тюрьма народов» или это государство, развивавшееся на демократических основах, или, во всяком случае, продвигавшееся в своем развитии по этому пути?

Исследование материалов применительно к национальным регионам Северного Кавказа во многом позволяет научно обоснованно ответить на поставленные вопросы, выявить особенности развития регионов в условиях Российской империи с учетом национальной составляющей.

Российское законодательство, на основе которого строились отношения между народами, было одинаковым для всех. Народы России считались подданными царя. Однако следует отметить, что имели место различия, в частности, в религиозном отношении, что объяснялось наличием множества конфессий. В России по переписи 1897 г. проживало 87,1 млн. православных (76 % населения); 13,9 млн. мусульман (11,9 %); 3,6 млн. иудаистов (3,1 %); 1,5 млн. католиков (1,2 %); 2,4 млн. протестантов (2 % населения)². Остальные граждане исповедовали буддизм

(преимущественно – ламаизм), шаманизм, конфуцианство, старообрядчество и др.

За исключением представителей отдельных народов, например, татар, лица, не исповедовавшие христианскую религию, официально именовались «инородцами». Согласно более точному юридическому толкованию к ним причисляли «некоторые племена, преимущественно монгольские, тюркские и финские, которые и по правам состояния и по управлению поставлены в особое положение». Управление ими осуществлялось на основании Устава 1822 г. об «инородцах», разработанного М. Сперанским.

Для них государственные налоги заменялись особым сбором (ясак, подать со скота, кибиточная подать и др.). Эта категория граждан пользовалась правом управления и суда по своим обычаям, своими выборными родовыми старшинами и родоначальниками и только за тяжкие преступления подлежала юрисдикции общих судов.

В унитарной и абсолютистской Российской империи национальная политика в значительной степени сводилась к регулированию статуса так называемых «инородцев». Если исходить из формального признака, то такую политику трудно назвать государственной национальной политикой. Она не столько регулировала положение нерусских этносов, сколько считалась с особенностями организации социальной жизни «инородцев». Единственным субъектом подобной «национальной политики» был имперский центр. Нерусские народы оставались только объектом «национального» регулирования.

Однако заметим, что при таком подходе к проблеме «инородцев», включавшем учет конфессионального фактора, имелся и определенный позитивный смысл – признание и учет отдельных цивилизационных особенностей общественной жизни, обычаев «инородцев», проистекавших из конкретной религии и исторических традиций. Не вмешиваясь в эти вопросы, а в определенной мере и консервируя традиционный образ жизни на национальных окраинах, царизм смог обеспечить в них определенную политическую стабильность. После победы советской власти вместе с реакционными основами «национальной политики» были отброшены одновременно и подходы, учитывавшие особенности народов России.

Законом ограничивались в правах (в некоторых – независимо от вероисповедания) евреи, а с 1864 г. – поляки-католики. На уровне подзаконных актов существовали ограничения для татар-мусульман. Правовые ограничения действовали, исходя из конфессионального признака и степени владения русским языком. В связи с тем, что конфессиональные различия совпадали в основном с национальными, ограничения носили характер национальной дискриминации. При этом, опять-таки, «инородец» (в юридическом и бытовом значении этого слова) мог, не переходя в православие, пользоваться, в ряде случаев, всеми правами государственной службы и сословными привилегиями, если проявлял верноподданническую готовность служить «государственной идее»³.

Разумеется, политика царского правительства по отношению к нерусскому населению державы не была одинаковой. Украинцы и белорусы рассматривались как часть русского народа, состоящего из трех родственных, включая этнические группы, великороссов. В «восточных» землях царская администрация не стремилась к подрыву устоев жизни, а управляла с помощью местной знати. Российское дворянство по мере расширения территории империи включало в себя феодалов различного национального происхождения. По переписи 1897 г. только 53 % потомственных дворян называли родным языком русский⁴. Остальную их часть составляли потомки польской шляхты, украинской казачьей старшины, остзейских рыцарей, грузинских князей, мусульманских ханов и беков. Полиэтничной была по своему составу не только верхушка власти. Из представителей разных национальностей формировалось население административных и промышленно-торговых городских центров и особенно таких, как Рига, Вильнюс, Одесса, Симферополь, Владикавказ, Тифлис, Баку, Ташкент. В Российской империи сложились обширные регионы со смешанным населением (Новороссия, Крым, Приазовье, Донбасс, Северный Кавказ, Среднее и Нижнее Поволжье, Акмолинская, Семипалатинская, Тургайская и Уральская области и др.).

В целом государственная политика империи в отношении «инородцев» с 1831 г. отличалась нарастающей тенденцией к репрессиям, усилению процессов унификации. Такая политика все более отдалялась от традиционных принципов уважения существующего статус-кво, кооперации с лояльными элитами и

толерантности, при которой сохранялись приоритеты безопасности и государственного единства.

В 1860-х гг. на первый план выдвигались задачи административной унификации и культурно-языковой русификации. Национальная политика в отношении многих этнических общностей была направлена вовсе не на их интеграцию, а на их сегрегацию и дискриминацию. Тенденция к обособлению проявилась по отношению к мусульманским народам Северного Кавказа и Средней Азии, а с 1890-х гг. в более мягкой форме это проявлялось по отношению к евреям. Некоторые другие народы, например, мусульмане Закавказья, хотя и насильно интегрировались, но о культурной русификации их не было речи. Да и политика культурной интеграции не была во всех случаях единой. Если в отдельных регионах на западе и на юге империи пытались внедрить русский язык в делопроизводство, судопроизводство, школьное образование, то в районах Среднего Поволжья, Урала, Севера и Сибири, он должен был стать средством обращения их в православие.

Наконец, русификация проводилась в жизнь с разной степенью интенсивности. Лояльных балтийских немцев, немецких колонистов и армян она затронула довольно поздно, а жителей Финляндии вообще едва коснулась. Когда поляки, а вслед за ними украинцы, белорусы и литовцы в 1860-х и 1870-х гг. подвергались усиленной русификации, правительство продолжало и дальше сотрудничать с лояльными элитами в Прибалтике, а также с армянским и мусульманским духовенством.

Таким образом, обращение к обобщающему понятию «русификация» не в полной мере выражает суть политики в Российской империи в отношении «иностранцев». Это было замечено одним из современников – А. Каппелером, который пишет: «Имперская политика в национальном вопросе так же пестра и многообразна в своих проявлениях, как само население этой империи пестро и многообразно. Привести это многообразие в последовательную систему, а тем более в некое единство невозможно, ибо такого единства в действительности просто не существует»⁵.

Непосредственная интеграция Северного Кавказа в состав России мыслилась двумя путями. Сторонниками одного из них были представители военной элиты – П. Д. Цицианов, А. П.

Ермолов и др. Начавшийся диалог качественно различных цивилизаций – российской и кавказской они пытались разрешить исключительно насильственными мерами, рассматривая «чуждый мир горских обществ, как хищнический и разбойный»⁶. Другая «модель» политики в отношении народов Кавказа исходила из признания несостоятельности наступательных действий и применения военной силы в качестве главных средств усмирения горских народов и включения их в состав империи. Так, А. Грибоедов, Н. Мордвинов и др. придерживались либерально-просветительского направления.

С XVIII в. на Кавказе начинается строительство цепи кордонных укреплений и казачьих станиц, крепостей-городов (1722 г. – Святой Крест, 1763 г. – Моздок, 1777 г. – Ставрополь, 1784 г. – Владикавказ и др.) как форпостов установления власти России. С этой же целью в 1785–1786 гг. создается Кавказское наместничество в Екатеринограде. В духе просвещенного абсолютизма оно не только должно было обеспечить присоединение Кавказа к России, но и провести масштабные административные, политические, экономические и культурные реформы с целью «цивилизовать» и «просветить» Кавказ, приобщить его к российскому (европейскому) обществу, «гражданскому состоянию».

После заключения Кючук-Кайнарджийского договора (1774) Российская империя начинает колонизацию Северного Кавказа. Кавказская война стоила народам России и народам Северного Кавказа огромных материальных и людских потерь. Только в 1810 г. войсками Булгакова и Глазенапа в Кабарде было сожжено около 200 сел, за что Булгаков был отстранен от должности военным министром Барклаем де Толли.

С другой стороны, шел процесс переселения государственных и крепостных крестьян из Центральных областей России на Северный Кавказ. Как отмечает Дзидзоев В. Д., чаще всего они поселялись с казаками. В 1780-х гг. в селах вдоль р. Кура, Золка, Колода, Ташлы и др., помимо казаков, поселились 4 тыс. русских крестьян Курского, Воронежского и Тамбовского наместничества. В различные районы Северного Кавказа организовано переселялись русские казаки, украинцы, представители других народов. После подавления восстания К. Булавина на Дону в 1707–1708 гг. около 8 тыс. казаков ушли на Северный Кавказ. Большое

количество вынужденных переселенцев осела в Терской области и после подавления восстания Льва Маноцкого⁷.

Процесс насильственной колонизации, отбирания земель и разорения сел продолжался и в 1830–1860-е гг. За это время были построены десятки военных казачьих укреплений и крепостей. С приходом на Кавказ в качестве наместника генерала А. С. Барятинского был разработан новый подход к войне, суть которого заключалась в планомерном завоевании равнинных земель и проникновения в глубь ущелий, в вырубке широких просек, строительстве более крупных военных укреплений. Как писал генерал Вольф, эти меры должны были вынудить горцев «либо покориться, либо удалиться в горы, либо уйти в изгнание». Народы Северного Кавказа мужественно сопротивлялись царским войскам. С 1829 г. центрами освободительной борьбы горцев становятся Закубанье, Дагестан, Чечня.

Одним из самых трагических последствий Кавказской войны явилось переселение значительной части горцев в Османскую империю. С отменой крепостного права в России этот процесс приобрел широкий размах и охватил десятки тысяч семей горцев. Колониальные власти всячески поощряли и подталкивали горцев к переселению, поскольку это была возможность освободиться от наиболее непокорной части населения, физически и духовно ослабить ту или иную этническую общность, заодно укрепить свое влияние. Освобождающиеся земли оперативно заселялись военными казаками и переселенцами из различных губерний России. Массовое переселение горцев продолжалось до начала Октябрьской революции 1917 г. По приблизительным данным Комиссии по переселению, только в 1858–1865 гг. в Турцию переселилось около 500 тыс. горцев⁸. Историк Т. Х. Кумыков отмечает, что в результате военных действий, опустошительной чумы и переселения в Османскую Турцию население Кабарды, составлявшее к середине XVIII в. 300 тыс. чел., к последней четверти XIX в. насчитывало 35 тыс., т. е. сократилось в девять раз⁹.

Известные факты и коллизии исторического процесса (Кавказская война) и накопленный в XIX в. опыт в сфере управления полиэтническим и поликонфессиональным регионом обусловили необходимость выработки принципов и правовых основ политики Российской империи на Северном Кавказе. Они

были закреплены в положениях «О Кавказском управлении» (1865) и «О Кавказском военно-народном управлении» (1880). Согласно этим Положениям военно-народное управление соединяло общеимперскую систему управления на макроуровне (наместничество, губернии) с традиционным местным самоуправлением и судопроизводством. Оно являлось переходной системой управления, создающей условия для достаточно длительной и постепенной унификации управления при сохранении местного своеобразия. Система строилась на следующих принципах:

- неприкосновенность этнического общественного строя;
- право горских народов управляться по адатам (чтобы ослабить влияние ислама и Османской империи);
- сохранение местного судопроизводства и традиционных способов разрешения правовых проблем;
- ведение делопроизводства как на русском, так и арабском языках;
- поддержание внешнего порядка на основе единоначалия русской администрации.

Важно отметить, что российская политика не была универсальной и в каждой административной единице отличалась своеобразием.

Таким образом, в результате введения положений «О Кавказском управлении» произошло разграничение полномочий между центральной и местной властью: состояние гражданских отношений подпадало под действие традиционных горских институтов (внутриродовых и межродовых), а также норм шариата, а сфера государственно-политического управления полностью находилась в ведении империи. Следует согласиться с мнением исследователя Л. Л. Хоперской, отмечающей, что разделение сфер управления между империей и органами местного самоуправления при всех противоречиях отвечало интересам кавказских народов, создавало благоприятные условия для сохранения своей самобытности. Поощряемый империей рост их общекультурного уровня привел к тому, что автономность горцев постепенно повышалась. Поэтому попытка в 1906 г. заменить военно-народное управление общегражданскими формами правления, введением земских учреждений натолкнулась на сопротивление местных

народов. В годы первой русской революции было восстановлено Кавказское наместничество с чрезвычайными полномочиями¹⁰.

В определенном смысле двойственность нормативно-правовой системы соответствовала традициям горских народов. В XVIII–XIX вв. на Северном Кавказе происходило разрушение родового принципа расселения и замена его территориально-сельской общиной. На ее основе формировались различные самоуправляющиеся государственные образования авторитарного (ханство, княжество, майсумство, уцмийство), олигархического и демократического типа («вольные общества» и «союзы вольных обществ»). Одним из следствий этого процесса стал факт биюридизма общественной жизни горских народов, при котором сельские кадии регулировали повседневную политическую и хозяйственную жизнь на основе норм и адата, и шариата.

Хотя система военно-народного управления Кавказом вводилась временно – до полного замирения горцев, фактически она просуществовала до марта 1917 г., когда вследствие падения империи Кавказское наместничество было упразднено Временным правительством.

В целом политика царского самодержавия по отношению к «иногородцам», национальным окраинам в начале XX в. была направлена на укрепление унитаристских тенденций. Это явно противоречило не только российскому менталитету, но и европейским традициям либерализма. Именно в таких условиях сформировались позиции различных политических партий по национальному вопросу, в том числе российских социал-демократов, а затем и большевиков.

Из многочисленных государственных учреждений в Российской империи не было единого органа власти ответственного за выработку и осуществление политики в национальных окраинах. Как правило, для решения конкретных вопросов в разное время создавались различные высшие комитеты и совещания. Необходимо упомянуть о VI-м Отделении Собственной его императорского величества канцелярии, созданном для разработки административной реформы на Кавказе, Департаменте дел Царства Польского в структуре Государственного совета, в котором рассматривались законопроекты, годовые росписи доходов и расходов, касающиеся функционирования различных учреждений на польской

территории. Правительствующему Сенату подчинялись Главное управление Западной Сибири и Главное управление Восточной Сибири.

Среди центральных учреждений, в функции которых входило обустройство жизни населения на окраинах империи или поддержание связей с местными феодалами в период перехода их в подданство России, имелись различные управления Министерства внутренних дел: Переселенческое управление (с 1905 г. вошло в состав самостоятельного Главного управления землеустройства и земледелия), Управление по делам о воинской повинности, Главное управление по делам местного хозяйства. Наибольший интерес представляет Главное управление духовных дел иностранных исповеданий (1810–1817, 1824–1832), а с 1832 по 1917 г. – Департамент духовных дел иностранных исповеданий. Им вменялась в обязанность подготовка для императора предложений об определении епископов и духовных лиц иных звании католического и униатского исповеданий. Им же назначались начальники семинарий и директора католических консисторий, рассматривались вопросы о разрешении браков лицам протестантского вероисповедания при близких степенях родства. Оно выдавало разрешения евреям принимать одно из терпимых в России христианских вероисповеданий, переходить из одного христианского (кроме православия) в другое вероисповедание. Департамент также ведал всеми делами, касавшихся мусульманства.

Как отмечалось, ряд территорий на окраинах Российской империи находился в ведении военного ведомства. В 1866 г. в составе Главного штаба Военного министерства для военно-административного управления территориями Кавказа было образовано Азиатское отделение (в 1867–1903 и 1910–1918 гг. – Азиатская часть, в 1903–1910 гг. – Азиатский отдел). В функции этого структурного подразделения входило управление военными округами азиатской части России, устройство здесь укреплений и путей сообщения, охрана границ России в Азии, организация военно-народного управления на Кавказе, в Казахстане и Средней Азии, сбор сведений о военном и политическом положении сопредельных с Россией азиатских государств и т. п.

Ближние задачи решал Департамент таможенных сборов (1864–1917), Отдельный корпус пограничной стражи, находившиеся в

ведении Министерства финансов, а также Азиатский департамент Министерства иностранных дел, ведавший управлением народами пограничных районов Кавказа, Казахстана и Астраханской губернии до середины XIX в. Следует отметить, что на ключевые административные должности в национальных окраинах назначались, как правило, способные чиновники, знавшие местный язык, традиции и обычаи, служившие здесь ранее. Часто это были перешедшие на русскую службу представители народов, вошедших в состав России. Как правило, именно они становились наиболее ревностными защитниками империи.

В XIX в. многим представителям правящего сословия, высшего чиновничества стало ясно, что существующая форма правления в России уже не удовлетворяет потребностям развития страны. Неслучайно в 1820 г. по указанию Александра I был подготовлен проект конституционного устройства России – «Государственная уставная грамота Российской империи». Предполагалось разделить страну на 12 наместничеств (без учета Царства Польского, Финляндии и Кавказа), в каждом из которых создавался бы свой представительный орган. Таким образом, предполагалась существенная децентрализация управления, учет экономических, конфессиональных и национальных особенностей страны.

Близкие по смыслу предложения выдвигала радикально настроенная дворянская оппозиция. Так, «Русская Правда» П. И. Пестеля предусматривала установление в России республиканского правления, распространение демократических прав и свобод на все национальные окраины, предоставление независимости Польше. Проект государственного устройства Н. М. Муравьева объявлял Россию федерацией из 15 «держав», каждая из которых имела свою столицу и самостоятельное управление. Как известно, всем этим проектам не суждено было воплотиться в реальность¹¹.

В период проведения реформ 1860–1870 гг. неоднократно вставал вопрос о привлечении выборных представителей народа к управлению государством. В феврале 1862 г. тверское дворянство в адресе на имя Александра I видело единственное средство для успешного завершения реформ в созыве «выборных от всей земли русской». В январе 1865 г. московское дворянство обратилось к императору с адресом, в котором читаем: «Довершайте, государь, основанное вами государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд,

общих всему государству». Александр II был недоволен адресом, но не стал прибегать к репрессиям. В частной же беседе с одним из московских дворян он отметил, что охотно дал бы какую угодно конституцию, если бы не боялся, что Россия на другой день после этого распадется на куски.

Известный государственный деятель второй половины XIX в. П. А. Валуев призвал Александра II включить в законотворческий процесс представителей земских учреждений и даже образовать при Государственном совете Съезд государственных гласных. Пойти на замещение 50 % Государственного совета выборными представителями от губернских земств предложил военный министр Д. А. Милютин.

В марте-апреле 1881 г. П. А. Валуев, Д. А. Милютин, а также министр финансов А. А. Абаза и министр внутренних дел М. Т. Лорис-Меликов доказывали только что вступившему на престол Александру III необходимость привлечения общественных представителей к предварительной разработке реформ, к законотворчеству. Александр III полагал, что достигнуть стабилизации страны можно не путем политических реформ, а мощным экономическим подъемом, быстрым развитием стратегически важных отраслей промышленности. Однако за успехи политики индустриализации пришлось расплачиваться политическим кризисом начала XX в. его сыну Николаю II. В 1904 г. министр внутренних дел П. Д. Святополк-Мирский вновь заговорил об участии выборных представителей народа в законотворчестве. В январе 1905 г. министр земледелия и государственных имуществ А. С. Ермолов прямо заявил императору, что успокоить общественность может только созыв выборной земской Думы. Власть, как обычно, медлила. Наконец в условиях нараставшей революционной волны Николай II был вынужден пойти на уступку – созвать полностью выборную Государственную думу и распространить выборность на 50 % Государственного совета, передав этим учреждениям функции законодательных органов.

Уже тогда имело место проявление практического воплощения в государственных структурах власти конституционных демократических принципов правления, например, в Государственной Думе. Красноречиво свидетельствует об этом и тот факт, что в составе первых Государственных дум были

представлены многие этнические общности России, которые могли, если и не защищать интересы этнических меньшинств¹², то, несомненно, ставить вопросы организации их жизни и взаимодействия. В состав 1-й Государственной думы (1906) были избраны 448 депутатов, 265 из них – великороссы (русские – 59,1 %), 77 чел. – украинцы, белорусы, обрусевшая мордва и вотяки (17 %), 106 чел. – другие национальности; во 2-й Государственной думе России (20 февр. – 2 июня 1907 г.): было избрано 518 депутатов: русские – 366 депутатов (87,6 %), других национальностей – 52 депутата (13,4 %); в 3-й Государственной думе (1 ноября 1907 – 9 июня 1912 г.) было 442 депутата, из них 350 русских (79,7 %), других национальностей 90 человек, в том числе немцев – колонистов – 24 чел.; в 4-й Государственной думе России (ноябрь 1912 г. – октябрь 1917 г.) – 442 депутата, из них 361 – русские, 81 – нерусской национальности (28,3 %).

Таким образом, в составе корпуса депутатов первых 4-х Государственных дум России представители других национальностей исчислялись в диапазоне от 13 % до 28 %. Разумеется, что в составе дум представительство от национальных регионов, губерний было урезанным¹³, но, тем не менее, при формировании депутатского корпуса учитывалась национальная составляющая. Правда, сложно делать выводы об эффективности работы нерусских депутатов в плане защиты коренных интересов нерусского населения в России. Однако соблюдены были правила взаимодействия в государстве между этническими общностями и властью. Этим формам взаимодействия придавался демократический характер.

Представители реформаторской части российской политической и интеллектуальной элиты, занимаясь поиском путей выхода из прогрессирующих кризисных тенденций, чреватых в перспективе, по их мнению, победой социалистических и революционных идей, обращали внимание и на состояние проблемы взаимоотношения с «инородцами». Так, известный финансист, председатель Комитета министров Н. Х. Бунге составил политическое завещание, известное как «Загробные заметки», в котором, наряду с постановкой социально-экономических и нравственно-образовательных вопросов, призывал верховную власть (как русскую государственную власть), проводя свою политику, учитывать бытовые интересы «инородцев и окраин», их

языковые и религиозные запросы, сосредотачивая в то же время усилия на распространении русской культуры на национальных окраинах¹⁴.

В начале XX в. вопрос о будущем государственном устройстве, широко обсуждаемый в различных слоях общества, нашел свое отражение в программах различных политических партий. Известная дворянская организация «Русское собрание» была идейной предшественницей всех помещичьих монархических партий в России. После первой русской революции она, став политической партией, оставалась своеобразным идейным центром консолидации монархистов. Программа «Русское собрание» была выдержана в духе официальной народности. Россия объявлялась единой и неделимой. Выделение национальных автономий категорически воспрещалось. Вопросы этнических общностей предполагалось решать, исходя из степени готовности каждой «народности служить России и Русскому народу в достижении общегосударственных задач».

Отдельный пункт программы был посвящен еврейской проблеме. Подчеркивалась враждебность «еврейства христианству и нееврейским национальностям» и его стремление «к всемирному господству». Поэтому в решении еврейского вопроса рекомендовалось руководствоваться особыми законами.

Массовой монархической партией стал «Союз русского народа». Основополагающими идеями Союза были незыблемость царской власти, особая роль православия в государстве и частной жизни граждан, единство и неделимость империи, специфичность российского пути развития.

В своей программе Союз признавал существующий в стране «чиновничий строй» виновным в присвоении части прав, «составляющих исконную неотъемлемую принадлежность Самодержавной Власти», в тяжелых бедствиях, постигших Отечество, и видел выход из создавшегося положения «не проведением в основные наши законы и жизнь ограничительных начал Царского Самодержавия в виде каких бы то ни было конституций, или парламентских и учредительных собраний, а лишь путем восстановления исконной русской православной земско-государственной соборности»¹⁵.

Союз подчеркивал в своей программе преимущества русской народности, как собирательницы земли Русской и устроительницы

Русского государства, и считал, что только ей «принадлежит право государственного строения и управления», что выражалось в исключительном праве русских на участие в Земском соборе или Государственной думе, в несении государственной службы, участии в качестве присяжных заседателей и сословных представителей в судебных учреждениях и т. п.

Союз провозглашал неделимость и целостность Российской империи «в ее теперешних границах». Утверждалось, что «управление окраинами, чуждое стеснений местной жизни, должно ставить на первое место общегосударственные пользы и выгоды и поддержку законных прав русских людей». Вместе с тем Союз провозглашал, что «не только не желает нарушать самобытность населяющих Российскую империю нерусских народностей и оставляет им вполне неприкосновенными их веру, язык, быт, благосостояние и землю, но признает особую общественность для народностей, живущих на окраинах и имеющих там свою коренную и определенную племенную оседлость»¹⁶.

Особенно подчеркивалось, что Союз считает «равными себе, своими верными и добрыми соседями, друзьями и сородичами» те нерусские народности, которые проживали на территории коренной России, живущих извечно среди русского народа. Любопытно, что среди иноверцев Союз выражал «свое благорасположение содержащим Магометов закон»¹⁷. В отношении еврейского населения Союз разделял программные положения «Русского собрания».

В одном из сокращенных вариантов программы «Союза русского народа» проводилась мысль о том, что неуклонное поддержание величия России и преимущественных прав русской народности необходимо, «дабы множество инородцев, живущих в нашем отечестве, считали за честь и за благо принадлежать к составу Российской империи и не тяготились бы своею зависимо¹⁸стью».

«Русский народный союз им. Михаила Архангела» (РНС) возник в марте 1908 г. в результате раскола «Союза русского народа». РНС в своей программе подчеркивал, что благо Родины зависит от сохранения в чистоте православной веры, идей самодержавия и самобытного пути развития, критиковался «союз чиновников», способствовавших отдалению царя от народа. Союз не признавал различий «между великороссами, белорусами,

малороссами и червоноруссами», отмечалось в то же время, что Государственная дума должна быть носителем чистых русских идеалов, а сила Родины состоит в неделимой целостности Государства Российского и братской поддержке «русскими всех сословий и состояний друг друга везде и всюду, как в духовном, так и в материальном отношениях»¹⁹.

На практике эти партии стояли на позициях праворадикального экстремизма, выражая непримиримость даже в отношении весьма умеренных реформ П. А. Столыпина, и находясь в постоянном конфликте с октябристами. Их «франжированный» подход по отношению к различным этническим общностям только провоцировал сепаратизм на национальных окраинах.

Для знакомства с интеллектуальной атмосферой начала XX в. полезно провести краткий анализ взглядов на государственное устройство и национальные отношения еще двух ярких представителей правого лагеря, не входивших в указанные выше монархические организации. Прежде всего, это бывший активный деятель «Земли и воли», член Исполкома «Народной воли», редактор народовольческих изданий, а позднее, видный теоретик монархической государственности, издатель и редактор «Московских ведомостей» Л. А. Тихомиров и крупный писатель-публицист, общественный деятель, редактор ряда газет и журналов и одновременно сельский предприниматель, экономист С. Ф. Шаповов.

Л. А. Тихомиров признавал, что «существование племенных особенностей не только не вредит единству государства, а даже служит полезным источником разнообразия национального и государственного творчества»²⁰. Однако для сохранения целостности и развития страны необходимо было духовное единство, достигаемое «общностью культурных основ» и это всегда должны иметь в виду политики, заботящиеся о единении составных частей империи. Тихомиров считал важным сохранить силы того народа, который вынес на своих плечах основную тяжесть здания государства, ибо «никогда, никакими благодеяниями подчиненным народностям, никакими средствами культурного единения, как бы они ни были искусно развиваемы – нельзя обеспечить единства государства, если ослабевает сила основного племени»²¹. Особо подчеркивает Тихомиров важность единого государственного языка, но при этом он предупреждает,

что нельзя забывать и о развитии местных языков, которые обогащают язык межнационального общения, придают ему большее богатство и гибкость и делают, тем самым, его еще более сильным орудием культуры, общей для всего государства.

Важнейшим средством государственного объединения Л. А. Тихомиров называл науку. «Наука, изыскание истины и обладание ею, – подчеркивал он, – столь же общечеловечна, как вера, и может быть общим делом совершенно различных народностей»²².

Следующим фактором огромного объединительного значения Л. А. Тихомиров называет «совместный материальный труд народностей, входящих в состав государства». Связанные материальным интересом, дополняя трудом одних провинций труд других, различные народности приучаются, по словам ученого, видеть друг в друге не врагов, а сотрудников. К тому же любая попытка разрыва этих экономических связей немедленно вызовет такие лишения и страдания, что у разных народностей начнет вырабатываться самостоятельный протест против любой подобной попытки. Важно только, чтобы государственная власть «не давала возможности центробежным силам инородных племен подорвать общегосударственный союз раньше, чем благотворительное объединение, которое он несет с собою, принесет плоды свои»²³.

Другой представитель правого лагеря, С. Ф. Шарапов, предложил создать «национальный, исторический русский земско-самодержавный строй». Основная идея Шарапова сводится к необходимости децентрализации государственного управления. Он предлагал изменить административно-территориальное деление страны: вместо полусотни губерний образовать 18 областей на основе естественно-географического, этнического и военно-административного деления; пойти на полное областное самоуправление, включая законодательную, финансовую, экономическую и прочую самостоятельность в пределах, установленных общеимперским законодательством. По мнению Шарапова, область должна была управляться выборным народным земским собранием, председатель которого вместе с представителем императора – генерал-губернатором – будет иметь право личного доклада царю. Шарапов считал также возможным допустить свободу мысли, слова и печати, правда, сохранив специальный орган по «охране нравственности и художественной стороны в печатном слове»²⁴.

Олицетворением умеренно-консервативных взглядов по вопросам государственного устройства стала программа партии – «Союз 17 октября». Уже по своему названию партия заявляла о защите идей, содержащихся в царском Манифесте от 17 октября 1905 г., выражала готовность оказать содействие правительству в осуществлении реформ, направленных «к полному и всестороннему обновлению государственного и общественного строя в России». Партия считала, что жизненным условием внешней мощи и внутреннего процветания России является «ограждение единства ее политического тела, сохранение за ее государственным строем исторически сложившегося унитарного характера».

Лидеры партии заявляли о решительном противодействии тем, кто прямо или косвенно будет стремиться расчленить империю и заменить ее «государством союзным или союзом государств», отрицая тем самым идеи федерализма в применении к русскому государственному строю. «Союз 17 октября» при этом считал неизбежным широкое развитие самоуправления на всем пространстве империи, включая признание «за отдельными национальностями самого широкого права на удовлетворение и защиту своих культурных нужд в пределах, допустимых идеей государственности и интересами других национальностей». Исключение признавалось лишь за Финляндией, которой предполагалось предоставить право «на известное автономное государственное устройство», но при условии «сохранения государственной связи с империей»²⁵.

Либеральная точка зрения национально-государственного строительства наиболее полно представлена в программе Конституционно-демократической партии. Кадеты считали, что Основной закон Российской империи должен гарантировать всем народностям «помимо гражданской и политической равноправности всем гражданам право свободного культурного самоопределения, как то: полную свободу употребления различных языков и наречий в публичной жизни, свободу основания и содержания учебных заведений и всякого рода собраний, союзов и учреждений, имеющих целью сохранение и развитие языка, литературы и культуры каждой народности и т. п.»²⁶. При этом русский язык признавался единственным языком центральных учреждений, а также армии и флота.

Кадеты выступали за созыв народного представительства на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании, т. е. «без различия вероисповедания, национальности и пола». Подразумевалось, что «ни одно постановление, распоряжение, указ, приказ и тому подобный акт, не основанный на постановлении народного представительства, как бы он не назывался и от кого бы ни исходил, не может иметь силы закона». Партия выступала за распространение на всю Россию местного самоуправления, причем ему передавались самые широкие полномочия, включая контроль за полицией.

В Царстве Польском кадеты намеревались ввести автономное устройство с сеймом, избранным на тех же основаниях, что и общегосударственное представительство, но «при условии сохранения государственного единства». Границы Царства Польского должны были быть «исправлены в соответствии с племенным составом и желанием местного населения». Отношения с Финляндией предлагалось строить на основе соглашения между законодательными органами империи и великого княжества²⁷.

Представителями либерально-демократической среды выдвигались и иные концепции национальной политики. Так, известный ученый и публицист П.Б. Струве активно проповедовал идею «Великой России», понимаемой им как «национальное русское государство»²⁸. Главным в позиции Струве было укрепление государственного могущества на основе быстрого экономического развития, что, по его мнению, невозможно без «национальной идеи», призванной найти «примирение между властью и проснувшимся к самосознанию и самостоятельности народом». Струве поддерживал идею исторического призвания России объединить многие народности в едином государственном механизме, дав обоснование патриотизма как веры в Российскую империю. Естественно, что он с настороженностью смотрел на стремление национальной интеллигенции на окраинах империи к культурному обособлению от России. Острой критике он подверг взгляды украинской интеллигенции, ибо рассматривал украинцев как неотъемлемую часть общерусского государственно-культурного организма. Струве считал, что единая российская культура – важнейшая скрепа империи. И если интеллигентская украинская мысль ударит в народную почву и зажжет ее своим «украинством», то это будет чревато «величайшим и неслыханным

расколом в русской нации, который явится ... подлинным государственным и народным бедствием»²⁹.

Позиция правых либералов по вопросам межнациональных отношений мешала политикам либерально-демократической ориентации налаживать контакты с представителями других национальностей, вызывала протесты и возмущения со стороны последних. Если некоторые правые кадеты считали украинский вопрос «выдумкой» и предлагали бороться против «украинского партикуляризма», то другие российские либералы усматривали в нем серьезную проблему. Член ЦК кадетской партии А. Р. Ледницкий, возглавивший Союз автономистов-федералистов, считал обоснованными позиции украинских либералов, требовавших национально-территориальной автономии Украины в ее этнических границах, введения всеобщего обучения на украинском языке и др. Характерно, что украинские деятели, возглавляемые известным историком М. С. Грушевским, считали возможным реализовать свои требования в рамках единой России с сохранением государственного статуса русского языка. Однако руководство кадетской партии отнеслось к этому достаточно прохладно. Великодержавные установки не позволяли ему расслышать разумное начало в умеренных национальных запросах коллег³⁰.

Либералы понимали важность национального вопроса для такой страны как Россия. Известный кадет П. Н. Милюков замечал: «Национальный вопрос: одна из наиболее трудных и сложных проблем современности». А его коллега по партии публицист А. С. Изгоев с тревогой констатировал, что борьба национальностей становится одним из важнейших факторов внутренней политики³¹. Вместе с тем многие российские либералы считали неприемлемым построение федерации по национальному принципу. Один из основателей партии кадетов, член ее ЦК, видный правовед, председатель Юридического совещания при Временном правительстве Ф. Ф. Кокошкин писал: «Я считаю, что построение российской федерации, основанной на началах национального разделения, представляет задачу...практически неосуществимую. Ведь это значит «разбить Россию на куски, а потом попробовать эти куски склеить в федерацию»³².

Проблемы рационального государственного устройства выдвигались и представителями российской экономической науки.

Так, М. И. Туган-Барановский, бывший «легальный марксист» разрабатывал «модель» общества, в котором содержались элементы «федералистического социализма», сохраняющие подчиненное положение и не нарушающие плана общественного хозяйства, и в то же время ослабляющие элемент принуждения централистического социализма. Особый упор Туган-Барановский делал на необходимость создания органов местного самоуправления.

В программах национальных партий постановка и решение национального вопроса имели приоритетное значение. Через призму национальных проблем рассматривались все остальные – экономические, политические, культурные. В либеральном лагере российских национальных партий было немного: шесть партий представляли интересы литовского, немецкого, русского, армянского, казахского и грузинского народов. При этом Всероссийский национальный союз, по существу, занимал правые позиции и во главу национальной политики ставил сохранение господствующего положения русской социальной элиты в Западном и Юго-Западном крае, откуда происходило большинство его участников, а также проповедовал привилегированное положение русских в империи и откровенный антисемитизм.

В отличие от него национал-либералы выступали за демократизацию системы центрального и местного управления, утверждение буржуазно-демократических свобод для всех граждан России. Если Балтийская конституционная партия, отражавшая интересы немецкого населения, ограничивалась требованием наследственно-конституционной монархии и представительства национальных меньшинств в Государственной думе, а также культурной автономии, то армянские, грузинские и казахские лидеры отстаивали принцип автономизма. В рамках демократически устроенного Российского государства они предусматривали национальное самоопределение для своих народов и культурную автономию для национальных меньшинств, созыв национальных Учредительных собраний (Казахская партия Алаш, Грузинская национально-демократическая партия, Литовская демократическая партия) с последующим утверждением автономии Всероссийским Учредительным собранием (Алаш, Литовская демократическая партия). Армянские, грузинские и казахские либералы организационно оформились в ходе

революционных событий 1917 г. Литовские демократы, опубликовавшие свою программу в 1902 г., выступая за автономию Литвы в качестве первого шага к ее политической независимости, претендовали на выражение общенациональных интересов, что было характерно в целом для всех национальных партий. Создание демократической республики на территории Литвы предусматривало федеральную связь с соседними демократическими государствами в составе России и четкое разделение компетенции центральной общероссийской и местной исполнительной власти. При этом законодательно гарантировалось обучение на родном языке для нелитовцев³³.

Крупнейшая партия – Партия социалистов-революционеров – в своей программе выдвигала идею демократической республики «с широкой автономией областей общин», а также «возможно большее применение федеративных отношений между отдельными национальностями, признание за ними безусловного права на самоопределение»³⁴. Социалисты-революционеры высказывались за созыв Учредительного собрания для ликвидации самодержавного режима. За созыв Учредительного собрания выступали и социал-демократы. В своей программе Российская социал-демократическая рабочая партия в качестве ближайшей политической задачи видела «низвержение царского самодержавия и замену его демократической республикой». Собственно национальная часть программы отсутствовала, за исключением включенного в нее лозунга о праве наций на самоопределение³⁵. И только накануне первой мировой войны в ходе широкой дискуссии этот лозунг был наполнен конкретным содержанием.

В. И. Ленин объяснил наличие пункта о самоопределении в программе тем, что Россия находится на этапе буржуазно-демократической революции, когда пробуждаются национальные движения и стремление к созданию национально-независимых и национально-единых государств и только такой лозунг может сплотить пролетариат угнетающей нации, под которой В.И. Ленин понимал великороссов и пролетариат угнетенных наций. При этом подчеркивалась важность интернационального воспитания трудящихся. В.И. Ленин утверждал, что «при прочих равных условиях, сознательный пролетариат всегда будет отстаивать более крупное государство. Он всегда будет бороться против средневекового партикуляризма ...» и «пока и поскольку разные

нации составляют единое государство, марксисты ни в коем случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации. Централизованное крупное государство есть громадный исторический шаг вперед от средневековой раздробленности к будущему социалистическому единству всего мира»³⁶.

В кругах социал-демократии задолго до краха самодержавия обсуждалась идея культурно-национальной автономии в рамках унитарного государства. В своем исходном, классическом смысле право на самоопределение нацелено прежде всего на сохранение наций как культурной общности людей, ибо принадлежность человека к нации – не более чем принадлежность его к соответствующей культуре³⁷. Культурно-национальная автономия не связывалась ни с одной определенной территорией, ни с характером социально-политического строя, ни с классовой борьбой трудящихся. Это давало возможность принять данную идею всем здравомыслящим политическим деятелям. Она позволяла действительно решить насущные вопросы национального развития в рамках гражданского мира. Может быть, именно это обстоятельство и служило для большевиков препятствием к рассмотрению культурно-национальной автономии, хотя бы как возможного варианта. Национальный вопрос составлял неотъемлемый элемент их политической доктрины и рассматривался сквозь призму классового подхода.

Анализ государственной политики в имперский период в отношении народов позволяет сделать следующие выводы:

В XIX в. российское правительство и Кавказская администрация строили дифференцированные отношения с отдельными этническими группами (ныне составляющими современные народы) и социальными слоями внутри этих групп. Даже признавая ситуативный характер этих отношений, можно констатировать о формировании государственной национальной политики России на Северном Кавказе.

В XIX в. сложились два направления кавказской политики Российской империи – силовое (колонизаторское) и либеральное (просветительское), конкурирующие друг с другом и создающие фактор политической конъюнктуры в разрешении кавказских противоречий.

Была осознана неприемлемость исключительно силовых мер и механического применения общероссийских форм управления Северным Кавказом и признана необходимость учета самобытности кавказских народов, которая проявлялась не только в хозяйственной, социальной, духовно-культурной, но и в политической сфере. Местная власть у народов Кавказа вне зависимости от конкретного характера ее устройства осуществляла законодательную, исполнительную и судебную функции, что свидетельствовало о наличии достаточно развитых институтов самоуправления и требовало определенного компромисса в построении отношений с местными этническими элитами.

Введение системы двойного российско-кавказского управления учитывало менталитет кавказского населения, большинство которого воспитывалось в традициях полиюридизма (одновременном подчинении нормам адата, шариата и законам империи). В это же время с учетом местных условий были апробированы такие механизмы управления этническими процессами, как переселение по этническому принципу и включение ислама в политическую систему империи.

Таким образом, введение империей правовых форм взаимодействия с горскими народами, по существу, явилось признанием того факта, что они стали не только объектом силового воздействия со стороны России, но и субъектом ее внутривнутриполитической жизни.

Именно благодаря объединяющей роли русского народа во все времена на территории России сохранялись относительное единство, многообразие, духовная общность и союз различных народов. Разумеется, что на всех этапах истории государства национальной составляющей – формированию единого многонационального общества – уделялось пристальное внимание. Опыт достижения единства в многонациональном сообществе вырабатывался поколениями. На каждом из этапов истории он приобретал свою особенность и специфику, которые характеризовались то жесткими формами правления, с крайним централизмом, то стремлением перехода к умеренным демократическим формам правления, то возможностями перехода к широкой форме демократии.

Имея дело со страной, уникальной по своему составу населения, самодержавие группировало народы по общим

характеристикам на своей территории, выстраивая и соответствующий жесткий механизм управления ими (институт наместничеств, государственные комитеты и т. д.). Накапливался и определенный опыт организации государственного руководства, сотрудничества с элитами на местах. В этой связи важным фактором выступала моральная поддержка власти со стороны нерусских народов. Это позволило Всероссийскому Демократическому Совещанию 1 сентября 1917 г. провозгласить в России Республику.

Рассмотрение особенностей выстраивания отношений государственной власти с этническими общностями России, накануне 1917 г. позволяет выявить те основные «модели», формы и методы, которыми осуществлялось управление этой сферой Российской империи. По нашему мнению, это позволит, используя метод сравнительного анализа, более объемно представить изменения, последовавшие в обществе на новых этапах его развития, включая и область национальной политики.

1.2. Формы и методы реализации национальной политики в условиях советской государственности

Победа Февральской революции сопровождалась демократическими преобразованиями и активизацией этнических общностей России. Северный Кавказ также не остался в стороне от процесса этнической мобилизации. В условиях развала царского самодержавия актуализировалась задача национально-государственного устройства. Стремление к созданию региональной автономии воплотилось в жизнь при формировании «Союза объединенных горцев Кавказа» (6 марта 1917 г.), основной целью которого было создание национально-территориальной автономии в составе Российской Федеративной Демократической Республики. Предполагалось, что она будет провозглашена на Всероссийском Учредительном собрании.

На I съезде горских народов Северного Кавказа и Дагестана, открывшемся 1 мая 1917 г. во Владикавказе, был провозглашен «Союз горцев» как национально-политическая единица, принята Политическая программа и Конституция «Союза объединенных горцев», избран Центральный комитет как руководящий исполнительный орган. Лояльный к Временному правительству

Союз являлся законодательным и исполнительным органом на территории Терской, Кубанской и Дагестанской областей.

Принцип федерализма реализовывался на Северном Кавказе во взаимоотношениях народов, округов и областей. В Конституции указывалось, что «каждый из союзных народов автономен в области своих внутренних народнохозяйственных интересов», а «по вопросам, относящимся к компетенции союзных органов областные исполнительные комитеты (Дагестанский, Терский, Кубанский) народные окружные и городские комитеты являются местными органами Центрального комитета»³⁸.

В Политической программе особо подчеркивалось, что «обеспечение федеративного строя» считается одной из главных задач Съезда и ЦК «Союза объединенных горцев»³⁹. Важно отметить, что в Программе, принятой на I съезде, закладывались основы строительства федеративных отношений не только по вертикали, но и по горизонтали, проводилась линия на союз со всеми силами, выступавшими за федеративное устройство России. В сентябре 1917 г. в него вступила Абхазия. 20 октября 1917 г. «Союз объединенных горцев» присоединился к «Юго-восточному союзу», куда входило казачество Дона, Кубани, Терека и Астрахани. Был заключен «союзный договор», в котором указывалось: «Союз ставит своей целью достижение скорейшего учреждения Российской демократической федеративной республики с признанием членов союза отдельными ее штатами»⁴⁰.

В начале ноября 1917 г. Союз провозгласил создание Горской республики и сформировал Горское правительство. Провозглашение и попытка проведения в жизнь принципов федерализма «Союзом объединенных горцев Кавказа» представляются особо значимыми, если учесть, что большевистская партия в это время еще не имела четкой позиции относительно федеративного характера государственного устройства России.

После прихода к власти большевиков национальная буржуазия на Северном Кавказе в подавляющем большинстве, потеряв надежду укрепиться в составе России, возглавила движение за выход из нее на основе лозунга о праве наций на самоопределение. Россию охватил «бум суверенизации – империя начала распадаться, как карточный домик»⁴¹. Лидеры Горской республики

также все более склонялись к идее государственной независимости и в мае 1918 г. объявили о решении отделиться от России.

Чтобы предотвратить полный распад страны необходимо было срочно провозгласить теоретико-правовые основы, на которых бы строилось государство. Отношение ортодоксальных наследников марксизма к национально-культурной автономии и федерализму было явно негативным. В. Ленин с самого начала полагал, что унитаризм больше соответствует интересам пролетариата и обеспечивает единство рабочего класса в его борьбе с буржуазией. В письме к С. Г. Шаумяну он замечал: «Мы в принципе, против федерации, федерация ослабляет экономическую связь и является негодным типом для единого государства»⁴².

Еще в марте 1917 г. И. Сталин в статье «Против федерализма» писал, что всюду наблюдается стремление к централизации, и делал вывод «что федерализм в России не решает, и не может решить национального вопроса, что он только запутывает и усложняет его»⁴³. В новых условиях взгляды большевиков меняются. Исчезло обстоятельство, при котором можно было настаивать на централизме – единство государства. Проповедь идеи «единой и неделимой» была, по меньшей мере, наивной.

Среди общероссийских политических организаций в национальном вопросе самые радикальные позиции занимали большевики. Принятая 2 ноября 1917 г. «Декларация прав народов России» объявила, что «национальная политика Советской власти – это политика добровольного и честного союза народов России, основанного на взаимном доверии». В Декларации далее провозглашались отмена всех национальных и национально-религиозных привилегий, равенство «суверенных народов России, их право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельных государств». Подобные положения присутствовали и в опубликованном 22 ноября 1917 г. обращении Советского правительства «ко всем трудящимся России и Востока», где содержался призыв к народам устраивать свою национальную жизнь свободно и беспрепятственно⁴⁴. В этих документах декларировалась политическая субъектность этноса и признавалась правовая субъектность этнических групп.

Определенные попытки демократических преобразований проявились и в создании Учредительного собрания (январь 1918), которое, как известно, было распущено, хотя в то время

рассматривалось как высшая форма демократии. Развитие событий на этом историческом этапе России вызвали к жизни советы, выступившие государственной формой диктатуры пролетариата и признававшиеся более высоким типом демократии. После этого из советского законодательства устранялось даже само название «Учредительное собрание» (18 января 1918 г.)⁴⁵.

В январе 1918 г. была принята «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которой объявлялось, что «Советская Российская Республика утверждается на основе союза свободных наций как Федерация Советских национальных республик»⁴⁶. При этом ни о каких конкретных нациях не упоминалось, не оговаривался и порядок достижения такого союза. Республика учреждалась сверху, а то состояние, в котором исторически народы находились, объявлялось «свободным союзом свободных наций»⁴⁷, т. е. принципом государственного строительства выступал этнический федерализм.

В развитие этого документа на III Всероссийском съезде Советов был принят еще один важный документ – «О федеральных учреждениях Российских республик». В резолюцию был внесен специальный пункт: «Способ участия советских республик, отдельных областей в федеральном правительстве, областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, равно как разграничение сферы деятельности федеральных и областных учреждений Российской Республики, определяется немедленно по образовании областных советских республик Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом и Центральными Исполнительными Комитетами этих республик»⁴⁸. Это был весьма демократичный подход к формированию федерации.

Основные положения «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» и резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» вошли затем в Конституцию РСФСР 1918 г. В ней было закреплено право советов тех областей, которые отличались особым бытом и национальным составом, объединялись в автономные областные союзы и т.д., указывалось, что эти автономные областные союзы входят на началах федерации в РСФСР⁴⁹. Следовательно, по Декларации Россия признавалась Федерацией советских национальных республик, а по Конституции – автономных национальных союзов, т.е. «автономия» уже в

законодательном порядке признается элементом федерации. После включения Декларации в Конституцию РСФСР 1918 г. понятия федерация и автономия фактически объединились в одно целое, что и определило развитие государственно-территориальной организации России на последующие годы.

Автономии в абсолютном своем большинстве появились в результате провозглашения их на съездах народов, проживающих в составе РСФСР. Как полагает историк Э. Карр, это, скорее всего, происходило из-за отсутствия опыта у тех национальных групп, которым давалась автономия, а не от желания центрального правительства ограничить их размах и действенность⁵⁰. Вместе с тем, обращаясь к событиям 1918–1919 гг. в Терской области, а позднее Терской Республике, можно констатировать о достаточно высокой степени политической активности населения.

Съезды народов Терека имели огромное значение для народов региона. Депутаты занимались решением самых актуальных проблем: определением границ между автономиями, вопросами о правах на землю коренного и пришлых народов, о мире на Кавказе, об отношении к России, к русским. Отсутствие местного пролетариата, которое не могло не сказаться на состоянии прочности большевистских организаций, возникших как самостоятельные организации в крае только спустя 4 месяца после победы Октябрьской революции в центре страны⁵¹. Естественно, указанные обстоятельства требовали от большевиков Терека исключительной гибкости, маневренности.

Учитывая сложность обстановки в крае, необходимость сохранения «социалистического блока», большевики не ставили вопрос о провозглашении советской власти на I съезде народов Терской области, проходившем в Моздоке 25–31 января 1918 г. Власть Совета Народных Комиссаров в Терской области была признана в Пятигорске 4 марта 1918 г. на проходившем II съезде народов Терека. Бывшую Терскую область съезд торжественно провозгласил Терской автономной советской республикой и объявил ее частью РСФСР. Процессы возникновения и утверждения советской власти на Тереке имели свои специфические черты, отличалась от остальной части РСФСР и структура органов власти.

На основе утвержденного съездом «Проекта основных положений по управлению Терским краем», исследователи иногда

называют его Конституцией Терской области. В состав Терского края входили территории четырех отделов и шести округов, в том числе Нальчикского округа, который составляли Кабарда и Балкария. В пределах, предоставленных основными законами Российской Федеративной Советской Республики, Терский край имел всю полноту власти на своей территории. Терский край имел право вступать с соседними республиками в договорные отношения по предметам специального законодательства, суда и управления постольку, поскольку эти договорные отношения не противоречили Конституции Российской Федеративной Республики.

Терский Народный Совет (высший орган государственной власти между съездами) обладал всей полнотой законодательной, административной и судебной власти при условии, чтобы акты власти: во-первых, не содержали в себе ничего противоречащего Конституции Российской Федеративной Республики, во-вторых, не нарушали основных прав гражданства, предоставленных Конституцией общероссийской, в третьих, могли быть отменены, если того хочет большинство населения Терского края⁵².

При отсутствии налаженной связи Терской республики с Центром, в условиях Гражданской войны, когда приходилось срочно решать неотложные политические и экономические проблемы, органам Терской автономной республики, как писал О. И. Чистяков, «поневоле приходилось часто выходить за рамки, предусмотренные самой идеей автономии. Это особенно касалось руководства вооруженными силами, финансовым хозяйством вообще»⁵³. Подобное было характерно в то время не только для автономных республик, но и для административных образований, входящих в их состав. Деятельность органов народной власти Нальчикского округа представляет в этой связи значительный интерес.

Нальчикский Окружной Народный Совет, избираемый окружным народным съездом, призван был проводить в жизнь его решения, а также постановления и указания вышестоящих органов Терской Республики. Одновременно он являлся законодательным органом: давал толкование постановлений окружного съезда, на основании его решений издавал законоположения, пользовался правом обложения населения прогрессивно-подходящим налогом и др. Работа Нальчикского Окружного народного совета

показательна и для характеристики деятельности местных легитимных органов власти. Хотя на нем не была провозглашена независимость Кабарды и Балкарии, фактически все его постановления шли в разрез с решениями Терской Республики. Уже в начале работы съезда его руководители демонстрировали взвешенный подход к принимаемым решениям. Обсудив положение, создавшееся на Тереке в связи с выступлением казачества против советской власти, съезд постановил послать в штаб Красной Армии, а одновременно и в казачий штаб, делегацию для выяснения причин кровопролития. Предлагалось высказать просьбу о прекращении Гражданской войны с предупреждением (на случай неуспеха), что кабардинцы и балкарцы не вмешиваются в эту войну⁵⁴. Решение придерживаться нейтралитета в вопросах войны и мира вопреки политике Терской Республики, свидетельствует о самостоятельности политической позиции автономии округа.

Терская Республика, завершившая свое существование в феврале 1919 г., не сыграла той роли в истории Северного Кавказа, которая ей предназначалась, а именно – создание и развитие национальной государственности народов региона. Терская Республика была не национально-территориальной, а территориальной, областной автономией, что не соответствовало национально-территориальному принципу построения советской федерации. С точки зрения теории федерализма, значимо то, что Терская Советская Автономная Республика была важным этапом становления национальной государственности, выступавшей и как форма политического самоопределения горских народов, и как административно-политический институт управления этими народами со стороны центральной государственной власти.

Следующим этапом в истории образования национальной государственности народов Северного Кавказа явилось образование Горской АССР. Поскольку обретение начал государственности каждым из малочисленных народов Северного Кавказа на деле означало дробление его на множество автономных территориальных единиц, что могло затруднить экономическое развитие, был взят курс на создание многонациональных государственных образований. В подготовке к разработке предложений, связанных со строительством автономных национальных государств и автономных национально-

государственных образований, большую роль сыграла комиссия по выработке вопросов федеративного устройства РСФСР, созданная постановлением ВЦИК РСФСР от 15 февраля 1920 г. при Президиуме ВЦИК⁵⁵. Основной ее задачей являлась разработка вопросов взаимоотношений между центральными и местными органами власти, о строении (структуре) федеративных органов, об объеме их прав и т. д.

В октябре 1920 г. на краевом совещании коммунистических организаций Дона и Кавказа были определены конкретные меры по автономизации. В его резолюции признавалось необходимым создание «горских автономных республик, входящих в состав РСФСР»⁵⁶. И только вслед за этим был созван Съезд народов Терека (17 ноября 1920 г. во Владикавказе), провозгласивший образование Горской АССР.

20 января 1921 г. ВЦИК РСФСР принял постановление «Об Автономной Дагестанской Социалистической Республике», «Об Автономной Горской Социалистической Республике», состоявшей из шести административных округов: Чеченского, Ингушского, Осетинского, Кабардинского, Балкарского и Карачаевского.

Как административные округа они не могли играть значительной роли в строительстве федеративных отношений, субъектом которых выступала ГАССР. Полномочия последней также не были широки. К весне 1921 г. удалось определить практически те сферы, в которых ГАССР наделялась исключительными правами. К таким относились «внутренние» дела, т.е. дела, затрагивавшие только районы республики, самостоятельное проведение границ между округами, районами и участками, охрана порядка, устройство коммунальной жизни (жилища, юстиция, народное образование), землеустройство, социальное обеспечение, образование совхозов, поиск новых способов урожайности, устройство больничных учреждений по охране здоровья, борьба с эпидемиями, помощь по трудоустройству⁵⁷.

Народные комиссариаты ГАССР были организованы по принципу двойного подчинения. Они несли ответственность в пределах своих полномочий перед вышестоящими наркоматами РСФСР, а также перед Совнаркомом и ЦИК Горской АССР. Вопросы внешней торговли и иностранных дел не подлежали

ведению органов республики и относились исключительно к компетенции государственных органов Российской Федерации⁵⁸.

Решения ЦИК и СНК Горской Республики могли быть обжалованы исполнительными комитетами округов перед ВЦИК и СНК РСФСР в случаях, если эти акты противоречили Конституции РСФСР или постановлению ВЦИК «Об автономии Горской Социалистической Советской Республики». На практике поводов для этого было немало. Проведение некоторых мероприятий в масштабах всей республики нередко воспринималось отдельной частью населения как ущемление их национальных интересов.

Органы власти Горской АССР подобно руководству Терской Республики в 1918 г. занялись решением наиболее острого земельного вопроса за счет перекраивания границ между горскими народами. Механизм, предложенный органами власти Горской Республики для решения аграрной проблемы, способствовал разделению народов на два полюса по признаку обеспечения землей – с одной стороны – относительно благополучная в этом отношении Кабарда, и практически все остальные – с другой. При таких обстоятельствах начался распад Горской АССР.

21 мая 1921 г. вопрос о выделении Кабарды из Горской АССР в самостоятельную автономную область обсуждался на объединенном заседании Кабардинского окрисполкома и парткома. В последующем рассмотрение его было продолжено на IV съезде советов кабардинского округа (10–13 июня 1921 г.), партийных, комсомольских, советских и профсоюзных собраниях, сельских сходах и митингах. Таким образом, кабардинский народ сам непосредственно ставил вопрос о создании своей национальной государственности – автономной области. Высказывалось даже мнение о необходимости самоопределиться не в форме административной автономии, а политической, т.е. вместо автономной области создать автономную республику. Такое предложение было признано преждевременным в силу «неподготовленности кабардинского народа к самоопределению в форме АССР ни с точки зрения экономического, ни политического, ни культурного развития»⁵⁹.

1 сентября 1921 г. ВЦИК РСФСР постановил выделить из территории ГАССР Кабардинскую Автономную область (КАО), после чего она имела связь непосредственно с центром РСФСР. Нормативной базой для этого являлась статья 8 Конституции

РСФСР 1918 г., согласно которой сами народы на своих съездах советов определяют свой политический статус. Организационное образование Кабардинской АО было завершено на учредительном съезде Советов Кабардинской области в конце ноября 1921 г. Так, Кабарда впервые была провозглашена полноправным субъектом РСФСР со статусом автономной области. Кабардинский народ обрел национальную государственность.

Вскоре назрел вопрос о выделении Балкарии из Горской АССР. Прошлое было убедительным подтверждением единства всех сторон общественно-политической жизни кабардинцев и балкарцев. Территориальная и экономическая общность двух разных народов – вот тот объективный фактор, способствовавший их объединению, что отодвинуло этнический признак на второй план. Кроме того, Нальчик являлся единым политическим, экономическим и культурным центром Кабарды и Балкарии.

Постановлением ВЦИК от 16 января 1922 г. Балкарский округ выделился из состава ГАССР и была образована Кабардино-Балкарская автономная область. В том же году образовалась Карачаево-Черкесская и Чеченская, а в 1924 г. – Северо-Осетинская и Ингушская автономные области. Определение территориальных границ при их выделении осуществлялось в сложных экономических и политических условиях. К тому же реорганизация Горской АССР в автономные национальные республики и автономные области осложнялась чрезвычайной национальной дробностью. В силу этого приходилось объединять в одну автономную единицу несколько национальностей, ибо они были малочисленны, чтобы образовать свое административное целое, и слишком отсталые в культурно-хозяйственном отношении, чтобы иметь свой аппарат власти.

Ввиду того, что в ряде мест за основу брались не национальный, а социально-экономический фактор, бытовая общность, принцип национального самоопределения не получил достаточной полноты, что в дальнейшем стимулировало стремление этих народов к образованию своих национальных единиц.

Провозглашение автономии этнических общностей Северного Кавказа давало им возможность и создавать национально-государственное образование, и реализовать свое право на национальное самоопределение, что способствовало бы усилению

экономических и политических связей с более экономически развитыми областями страны, развивало хозяйственную и культурную жизнь народов. Получение народами Северного Кавказа своей государственности явилось политической основой ликвидации их фактического национального неравенства. В процессе развития национальных отношений предполагалось и совершенствование государственного устройства в СССР.

После упразднения Горской АССР в 1924 г. был образован Юго-Восточный район с эконосоветом, утвержденный окончательно 13 февраля 1924 г. как Юго-Восточный край. В его состав включались все территориальные образования на Северном Кавказе, за исключением Дагестана. По нашему мнению, это следовало бы рассматривать в качестве нового подхода к решению многих региональных проблем, связанных с центробежными тенденциями. В соответствии с этим изменялись как принципы формирования территориального управления, так и методы деятельности аппарата власти. В качестве примера поиска путей совершенствования системы управления, новых форм регулирования национальных отношений в 1920-е гг. можно рассматривать и создание 16 октября 1924 г. Северо-Кавказского края (было принято постановление Президиума ВЦИК) в составе 11 округов, 4 автономных областей. Известно о создании в это же время Северного края, Сибирского, Ниже-Волжского, Нижегородского и др.⁶⁰

Указанные факты позволяют сделать однозначный вывод: в 1920-е г. в выработке принципов управления доминирующим оставался национальный фактор. Этнические общности получали возможность реализации государственных начал в форме национально-территориальных образований (автономная республика, автономная область, национальные районы и национальные советы).

С введением новых административно-территориальных образований выстраивалась новая «модель» управления, подчинения национально-государственных образований как бы по горизонтали — краевым центрам, как пояснялось, с целью координации усилий на краевом уровне. В целом же производилась своеобразная реконструкция аппарата власти республиканского (автономного) и краевого уровня, применялись новые формы подчиненности. Национальные автономные области

вошли в Северо-Кавказский край в качестве самостоятельных единиц с сохранением всех прав, представленных им соответствующими законодательными актами.

Общие основы правового положения автономной области были определены Конституциями РСФСР 1918 и 1925 гг., а также Конституцией СССР 1924 г. Более подробно основы правового положения автономной области устанавливались в «Положении о Северо-Кавказском крае», утвержденном постановлением ВЦИК 25 января 1925 г.⁶¹ Автономной области принадлежало право законодательной инициативы, а в некоторых случаях и инициативы об изменениях даже общесоюзного законодательства РСФСР, с тем, чтобы адаптировать его к местным условиям. Акты, принимаемые исполкомом автономной области, не могли быть отменены исполкомом Совета депутатов Северо-Кавказского края. Право отмены принадлежало только высшим органам государственной власти союзной республики. Крайисполком, в случае несогласия с постановлением, принятым исполкомом автономной области, опротестовывал такое постановление в Президиум ВЦИК.

Данная система взаимоотношений органов власти автономных национальных областей с государственными органами края являлась юридической гарантией автономии национально-государственных образований. Однако в последующем эти принципы были отвергнуты. Неоправданным оказался механизм «национального сдерживания», повлекший изменение в административно-территориальном размежевании региона – создании Юго-Восточной (экономической) области, а затем и административного образования – Северокавказского края с включением уже сформировавшихся автономных образований, что, естественно, вело к ущемлению их прав и интересов, ослаблению связей с центром через промежуточные краевые структуры власти.

Несомненно, что найденный механизм «национального сдерживания» нуждался в постоянном совершенствовании, т. к. давали знать о себе неодинаковость экономического, культурного и политического развития его составляющих субъектов. Подобным же образом развивались эти процессы и в других краевых административных образованиях Союза ССР в 1920-е гг.

Важную роль в установлении межнациональных связей играли специальные представительства национальных автономных

республиканских и областных органов Советской власти при ВЦИК, с мая 1920 г. – при Наркомнаце. Постановление Президиума ВЦИК было принято по этому вопросу 20 сентября 1920 г.⁶² Каждая из автономных республик и областей направляла в Наркомнац представительство (представитель и два сотрудника). В последующем штат представительств заметно пополнялся, что объяснялось увеличением объема работы, расширением сфер межнациональных связей. Представители, объединившись, образовывали руководящий орган Наркомнаца – Совет национальностей с президиумом в составе 5 членов⁶³. Для этносов, не имевших своих представительств, создавались отделы по работе среди национальных меньшинств. Совет национальностей руководил всей работой по становлению и развитию межнациональных связей на территории Российской Федерации. Для оперативности руководства Наркомнац учреждал институт уполномоченных, в обязанность которых вменялось содействие проведению в законодательстве и управлении данной автономной единицы общих принципов политики РСФСР в национальном вопросе, осведомление Наркомнаца о проделанной работе, помощь населению в улучшении материального благосостояния и культурном развитии, охрана прав, установление прочных и дружественных взаимоотношений между всеми национальностями данной территории. Уполномоченные наделялись правом вхождения с совещательным голосом в состав исполкомов советов.

С декабря 1920 г. Наркомнац на основе постановления ВЦИК и СНК РСФСР «Об учреждении представительств Наркомнаца в автономных республиках и автономных областях» от 16 декабря 1920 г. организовал свои представительства при правительствах автономных республик и при правительствах суверенных советских союзных республик⁶⁴. В их обязанности вменялось наблюдение за проведением советской национальной политики, установление правильных взаимоотношений между органами РСФСР и автономных республик, взаимная информация. Представительства должны были заниматься изучением исторической и культурной жизни народов и национальностей, особенностей быта и традиций, содействовать улучшению экономического положения, соответствующих народностей и национальных групп, охранять интересы национальных

меньшинств, устранять ошибки в действиях представителей, прибывших из центра и слабо знавших местные условия⁶⁵.

После упразднения Наркомнаца в 1923 г. институт постоянного представительства национальных республик и областей стал функционировать при ВЦИК. Постоянное представительство обязано было решать во всех центральных учреждениях РСФСР различные вопросы, касающиеся как области в целом, так и отдельных ее учреждений.

Для осуществления задач, стоящих перед представительством, оно наделялось правом совещательного голоса на заседаниях всех центральных органов РСФСР при рассмотрении вопросов, относящихся к автономной области, вносить по поручению областного исполкома в Президиум ВЦИК, СНК и Экономическое совещание РСФСР проекты законодательных актов и предложения по другим вопросам, давать заключения по рассматриваемым высшими органами РСФСР проектам декретов, постановлений, распоряжений и других актов, касающихся представляемой области. Постоянное представительство обязано было докладывать высшим органам РСФСР возражения областного исполкома и его Президиума.

Безусловно, коренные изменения во взаимосвязи народов вносило образование СССР в декабре 1922 г. Отношения приобретали более объемный характер, строились на широкой демократической основе, с учетом, прежде всего, интересов всей страны. В общесоюзных органах предусматривалось и представительство малочисленных народов, многие из которых к этому времени не имели своих национально-государственных образований или только приобретали их. В Союзном ЦИК представительство от национальных районов Северного Кавказа было следующим: от Горской республики – 2 чел., от Кабардинской автономной области – 1, Северо-Кавказского края и Донской области – 4. Всего же от Российской Федерации – 216 человек⁶⁶.

Представители этнических общностей принимали участие в работе съездов Советов СССР. Так, во II съезде Советов СССР (1924 г.) участвовали председатели представительств: от Горской АССР – Е. Д. Рамонов, от Дагестанской АССР – А. Е. Скачко, от Кабардино-Балкарской автономной области – Н. А. Катханов⁶⁷.

В сложной социальной обстановке послевоенного периода представительства проводили огромную работу по укреплению межнациональных связей. Так, Дагестанская республика имела свое представительство в центре Российской Федерации, в Азербайджанской, Горской АССР, Грузии. Представительства Горской АССР функционировали в Закавказской Федерации, Дагестане, Грузии. Представительство Кабардино-Балкарской автономной области при Наркомате по делам национальностей было образовано в марте 1922 г. (при Наркомнаце – до 20 марта 1924 г.), и существовало при ВЦИКе – до 3 декабря 1938 г., т. е. до принятия решения Президиума Верховного Совета СССР о его ликвидации⁶⁸.

Представительство налаживало связи с другими органами власти в центре и республике. Так, сразу же после создания хозяйственного органа в республике – Совета народного хозяйства – представительство обратилось с письмом, в котором излагались формы взаимоотношений с ним. Представительство зачастую выступало инициатором различных программ деятельности хозяйственных органов республики. В частности, им было предложено Совету народного хозяйства сосредоточить усилия на восстановлении и развитии сельского хозяйства, создании перерабатывающей промышленности, консервных фабрик, решении вопросов реализации продукции, выгодного обмена между регионами⁶⁹.

Представительство Дагестанской республики было организовано 7 ноября 1920 г. Улучшению работы Дагпредставительства способствовало и представительство уполномоченных ВЦИК при правительстве Дагестанской республики в составе Е. Герасимова, М. Г. Пещерского, А. Г. Арсова. Главная работа – национальный вопрос – так определялась задача уполномоченного ВЦИК⁷⁰. Через уполномоченного должны были проводить работу и другие наркоматы. Полномочный представитель при правительстве Дагреспублики одновременно назначался и уполномоченным ЦК ВКП(б) в данной республике. «Форма гибкая, – замечал Е. Г. Герасимов, – даст возможность действовать активно»⁷¹. Деятельность уполномоченных была подчинена оказанию помощи народам многонационального Дагестана в организации советского и национального государственного строительства. Несмотря на трудности,

связанные с сопротивлением националистически настроенных элементов, засилие религиозных лидеров, уполномоченным удалось существенным образом повлиять на расширение и укрепление межнациональных связей, содействовать подъему уровня экономического развития Дагестанской республики.

Активную работу проводили и представительства Адыгейской, Карачаево-Черкесской, Северо-Осетинской, Ингушской, Чеченской автономных областей.

Система представительств органов власти автономных областей на Северном Кавказе уже в 1920-е гг. претерпела изменения и в связи с преобразованиями в административном устройстве Российской Федерации, в частности, созданием в 1924 г. новых территориальных единиц – областей, краев, применительно к югу России – Юго-Восточного, а затем Северокавказского края. Органы власти суверенных национально-государственных образований обязаны теперь были подчиняться по горизонтали краевому центру. В результате в административном управлении появилось еще одно промежуточное звено, что привело к увеличению аппарата управления, созданию ненужных структур, нарушению уже сложившихся связей.

Следует отметить, что представительства сыграли заметную роль не в плане поиска необходимых материальных ресурсов для своих национальных государственных образований, как это утверждают отдельные исследователи проблемы национальных отношений, а в выработке совершенно новых подходов в установлении связей между народами, в развитии экономики и культуры в национальных регионах страны. Вместе с тем анализ планов работ представительств при Президиуме ВЦИК показывает, что в условиях административно-командной системы перечень вопросов, подлежащих разрешению и «продвижению» в Москве, был слишком широк, задачи, вполне посильные местным органам власти, решались в Москве⁷². Безусловно, это сдерживало инициативу на местах и не способствовало развитию многоуровневой системы власти, федеративных отношений.

С образованием Северо-Кавказского края осуществлялось и совершенствование самого национально-государственного управления и регулирования. Была создана сеть национальных районов и советов, образовано 250 национальных районов и 5300 сельских национальных советов. Например, на территории Северо-

Кавказского края действовали 65 национальных районов и 86 национальных советов⁷³.

В качестве иллюстрации можно проследить распределение национальных советов в Кабардино-Балкарской автономной области. По данным 7 округов, к концу 1920 гг. функционировали 54 кабардинских сельских национальных совета, 21 балкарский, 18 русских и украинских, 3 немецких, 1 кумыкский, 1 еврейский, 1 осетинский. Всего 99 национальных советов⁷⁴. Все это свидетельствует о гибкости государственной политики в сфере национальных отношений в области, стремлении к вовлечению в работу советов представителей местных народов. При этом особое внимание обращалось на состав органов власти. И это не случайно. Население национальных районов Северо-Кавказского края болезненно воспринимало назначение направляемых центром специалистов на руководящие должности в аппарате управления. Однако избежать недовольства не всегда удавалось, так как на местах, как в 1920-е гг., так и 1930-х ощущалась острая нехватка специалистов – выходцев из местных народов, знакомых с работой в органах государственной власти.

В дальнейшем, по мере утверждения командно-административной системы представительства, национальные районы и советы, признанные как неэффективные, были ликвидированы повсеместно в 1930-е гг. В указанный период наблюдается деформация национальной политики и при рассмотрении иных вопросов. Так, формально КБАО пользовалась самостоятельностью в вопросах, связанных с особенностью быта, нравов и обычаев народов, населяющих эту область. На деле велась борьба со многими обычаями и традициями, объявленными «тормозом на пути к прогрессу», «реакционными» и «невежественными». «Культурное и духовное возрождение» в ходе культурной революции нередко сочеталось с насильственной интернационализацией образа жизни, нивелировкой национальных различий.

С провозглашением автономии этнические общности Северного Кавказа получили более широкую возможность организовывать местные школы, суды, администрацию, создавать национальные кадры и приобщать их к делу управления областью, что отвечало задачам социалистического преобразования края. Все явления, признанные «несоветскими», искоренялись. Таким

образом, автономная область как форма национальной государственности в полиэтнической федерации, борясь успешно с «дореволюционными пережитками», в то же время многое теряла в плане сохранения и развития этнической культуры. Происходил процесс разрушения национальных традиций, утрата этнической самобытности.

Несомненно, успехи в строительстве новой жизни были бы еще более значительными, если бы не сказались просчеты административно-командной системы. Ошибки, искривления национальной политики, допущенные в 1920–1930-е гг., нанесли жестокий удар по основам интернационального единства народов, успевших сложиться за первые послереволюционные десятилетия. Административно-командная система управления проникла во все поры общественной жизни, в том числе и в сферу регулирования национальными процессами; строго централизованная структура политической власти в стране разрушала принципы федерализма, лежавшие в основе создания Союза ССР; репрессии и террор, которые Сталин обрушил на народы, привели к физическому уничтожению кадров национальной интеллигенции. Депортация народов в 1940-е гг. возвели национальное насилие в ранг государственной политики. Практика сталинизма сама по себе порождала трудности в национально-культурном развитии народов, усугубляла и ужесточала на этой почве возникавшие межнациональные противоречия.

Вместе с тем деформации в сфере национальных отношений, утверждение административно-командной системы управления не могли приостановить процессы их объективного развития, а также строительства основ провозглашенного социализма. Автономные области шли по пути ликвидации фактического неравенства народов Северного Кавказа. Впечатляющими были успехи в ликвидации неграмотности и малограмотности, создании национальной интеллигенции, сыгравшей огромную роль в культурном развитии региона⁷⁵. Огромными усилиями горских народов при бескорыстной помощи многих регионов страны заново создавались промышленность, формировался национальный отряд рабочего класса. По своему составу он был многонациональным. На промышленных предприятиях трудились русские, украинцы, татары, армяне, представители коренных национальностей. Экономический рост автономных областей

Северного Кавказа явился основой интернационального сплочения трудящихся региона. Определенные сдвиги были в области реконструкции сельского хозяйства.

С конца 1920-х до середины 1930-х гг. произошли существенные изменения в области взаимоотношений между союзными органами власти и республиканскими. Были значительно расширены права союзных органов власти, усилилась централизация союзного государства⁷⁶. Центр узурпировал многие права республик. Хозяйственная самостоятельность республик все более сужалась. В ряде случаев централизация стала осуществляться с нарушением провозглашенных ленинских принципов. Это находило свое выражение в ущемлении суверенных прав союзных республик⁷⁷. Соответствующим образом развивались отношения между государственными органами союзных республик и автономных образований в их составе. Стремление союзных органов власти к централизации превратило по форме автономизированное, а по сути, унитарное Российское государство, в суперцентрализованное тоталитарное государство.

Прошедшие в стране перемены как политического, социально-экономического характера, так и национально-государственного устройства позволили приступить к разработке новой Конституции СССР. Она была принята 5 декабря 1936 г. Решение вопросов федеративных отношений, национально-государственного строительства базировалось в ней «на прежних принципах, но качественно ином уровне»⁷⁸. В статье 22 Конституции СССР 1936 г., устанавливавшей административно-территориальное деление РСФСР, наряду с Дагестаном статус автономных республик получили автономии Северная Осетия, Чечено-Ингушетия, Кабардино-Балкария.

Преобразование автономной области в автономную республику означало переход к более высокой форме национальной государственности – от административно-политической к государственно-политической. Особенность автономной республики состояла в том, что она, являясь составной частью союзной республики, осуществляла свою государственную власть на автономных началах лишь в области внутреннего самоуправления. Пределы компетенции автономной республики – в области законодательной, исполнительно-распорядительной и

судебной власти, устанавливались при ее участии высшими органами союзной республики и Союза ССР.

Присущие автономной республике элементы государственного суверенитета выражались в территориальном верховенстве и в учредительной власти, которая заключалась в праве принятия Конституции, учитывающий ее особенности⁷⁹. Эти положения были отражены и в Конституции РСФСР 1937 г. Конституция автономной республики подлежала утверждению на уровне РСФСР. За органами власти РСФСР закреплялись такие полномочия, которые вполне могла осуществлять автономная республика. Более того, Конституция РСФСР регулировала и вопросы организации государственной власти автономных республик. Таким образом, с одной стороны, автономные республики можно рассматривать как форму государственного самоопределения наций, с другой – нельзя не отметить их неравноправие по отношению к союзным республикам, хотя и те, и другие являются частью единого союзного государства. Этот факт всегда сохранял в себе дестабилизирующий элемент⁸⁰.

В 1937 г. были утверждены проекты конституций вновь образованных автономных республик, составленные в полном соответствии с конституциями СССР и РСФСР. Так, Конституция Кабардино-Балкарской АССР провозглашала, что Кабардино-Балкария «входит в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую республику в качестве одного из членов этой федерации»⁸¹. Непосредственное вхождение в состав РСФСР имело важное значение. С преобразованием автономных областей в автономные республики положение о включении в краевые объединения было пересмотрено. Это объяснялось той установкой, согласно которой национальное государственное образование не находилось бы в рамках административной единицы.

В Конституции РСФСР было зафиксировано, что Кабардино-Балкария имеет свою территорию. Она не может быть изменена без ее согласия. Говорилось и о символах – государственном гербе, флаге и гражданстве. Гражданин КБАССР является одновременно гражданином РСФСР и СССР⁸². Став государственным образованием, Кабардино-Балкария, как и другие автономные советские республики, получила свои высшие органы государственной власти – Верховный Совет и Президиумы Верховного Совета, Правительства, Совет Министров, а также

министерства, иные центральные органы государственного управления и свой Верховный суд.

Представительство автономной республики в высшем органе государственной власти страны – Верховном совете СССР – с пяти депутатов по Конституции СССР 1924 г. возросло согласно Конституции СССР 1936 г. до одиннадцати человек.

Однако переход к более высокой форме государственности сопровождался ослаблением ее функций по удовлетворению национально-культурных интересов граждан. Как отмечалось выше, во второй половине 1930-х гг. были ликвидированы национальные сельские советы и районы. Под прикрытием необходимости борьбы против «национал-уклонизма» и «буржуазного национализма» начались массовые репрессии против партийных государственных деятелей, представителей творческой интеллигенции.

Главной особенностью господствовавших в то время политических умонастроений было утверждение о превосходстве классового и второстепенности, подчиненности национального при социализме. Как правило, на практике это приводило к тому, что игнорировались многогранные особенности социально-экономического и культурного развития народов, особенно национальных меньшинств. Взамен навязывались не всегда привлекательные для них принципы и нормы социалистического общежития. В эти годы закладывалась вульгаризированная концепция социалистического интернационализма. Ненаучное и некритическое отношение, которое впоследствии являлось основой для появления необоснованных теорий, в частности, о всестороннем сближении и слиянии советских наций и других, нередко порождало озлобленность.

Политическим преступлением сталинского режима явилось решение о ликвидации автономий ряда народов Северного Кавказа в годы Великой Отечественной войны и выселение этнических общностей в отдаленные районы страны. На Северном Кавказе одной из первых жертв этих мер становятся карачаевцы. 12 октября 1943 г. был подписан Указ Президиума Верховного Совета СССР «О ликвидации Карачаевской автономной области и об административном устройстве ее территории». В последующем появились еще два указа – «О ликвидации Чечено-Ингушской АССР и об административном устройстве ее территории» (7 марта

1944 г.) и «О переселении балкарцев, проживающих в Кабардино-Балкарской АССР и о переименовании Кабардино-Балкарской АССР в Кабардинскую АССР» (8 апреля 1944 г.).

Лишенные государственности, эти народы были переведены в статус «спецпереселенцы». Это имело тяжелые последствия для всей последующей истории депортированных народов⁸³.

В конце 1950-х гг. необоснованные обвинения с депортированных народов были сняты. 9 января 1957 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указы «О преобразовании Кабардинской АССР в Кабардино-Балкарскую АССР», «О преобразовании Черкесской автономной области в Карачаево-Черкесскую автономную область», «О восстановлении Чечено-Ингушской АССР в составе РСФСР». Была восстановлена государственность балкарского, карачаевского, чеченского и ингушского народов. Они возвратились на свою историческую родину⁸⁴. Однако и в условиях послесталинского периода в СССР, накопившиеся в сфере национальных отношений проблемы, упорно игнорировались, хотя и существовало понятие того, что возрастание значения этнического фактора во внутренней жизни государства может в конечном итоге оказаться губительным для самой системы. Осуществлялся определенный поиск выхода из возникших трудностей, но, к сожалению, не на путях принятия трезвых и адекватных решений. Большей частью использовался испытанный прием принятия директивных постановлений.

Специфика национальных проблем того или иного народа Северного Кавказа во многом была обусловлена государственно-административным статусом его автономии. Различие в статусе национально-государственного образования (союзная республика, АССР, АО) определяло их разные конституционные возможности в развитии национальной и этнокультурной жизни. То, что представлялось актуальным и приоритетным для народа в условиях действия союзно-республиканской государственности, оказалось второстепенным для автономных республик и областей.

Сверхцентрализация государственной жизни, ставшая уже к середине 1930-х гг. основой политической системы сталинизма, по существу лишала реального содержания конституционные гарантии суверенитета советских национально-государственных образований, последовательно провозглашавшихся Конституцией СССР 1936 г., а в последующем и Союзной Конституцией 1977 г.

Процесс десталинизации, начатый XX и XXII съездами партии, не коснулся многих сторон жизни. В частности, механизм политико-государственных взаимоотношений центральной власти и ее местных органов остался без существенных изменений, достаточно ясно просматривалось отсутствие республиканского суверенитета.

Такое положение осталось и в Конституции СССР (редакция 1977 г.). В качестве основы организации и деятельности Советского государства Конституцией утверждался принцип демократического централизма. Но в главе I «Политическая система» не оговаривался федеративный характер государства. В статье 9 этой главы I, разъяснявшей направления развития политической системы советского общества, отсутствовал вопрос о совершенствовании союзного государства как федерации.

Статья 70 Конституции гласила: «СССР олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма». Следует отметить, что все предыдущие Конституции были декларативными и не имели механизма реализации их положений, хотя провозглашенные в них правовые нормы звучали привлекательно. Конституции автономных республик Северного Кавказа, принятые во второй половине 1970-х гг., названы в литературе «отголоском брежневской Конституции»⁸⁵, так как они полностью соответствовали Конституции РСФСР, а последняя – Союзной Конституции.

В последние годы исследователи обращают внимание на один из парадоксов советской государственной системы. С одной стороны, ярко выраженные противоречия, грозившие самому существованию государства, а с другой – невозможность устранения их общепринятыми механизмами ввиду «формального отсутствия» таковых⁸⁶. Формы устранения этих противоречий – правовая и политическая – не играли должной роли в функционировавшей системе.

Правовой путь – «настройка» регионального законодательства в соответствии с положением Конституции СССР – не мог быть реализованным из-за полного соответствия Конституций союзных и автономных республик Конституции СССР. Однозначно терял всякий смысл и второй вид механизма устранения противоречий – политический, допускающий волевые решения органов государственной власти по изъятию из региональных правовых

систем элементов, не соответствовавших общегосударственным правовым стандартам⁸⁷.

1960–1980-е гг., с одной стороны, характеризовались появлением в Северокавказском регионе качественно новых, современных отраслей промышленности, с широким размахом как промышленного, так и социально бытового производства, коренными преобразованиями в жизни трудящихся города и села, повышением их материального состояния и культурного уровня; с другой стороны – продолжалось разрушение этнического самосознания, культуры, происходила языковая ассимиляция.

Предкризисное состояние, в котором оказалась страна в середине 1980-х гг., не могло не затронуть и сферу межнациональных отношений, в которой, быть может, в наиболее концентрированном виде получили отражение нежелательные и крайне опасные для внутреннего развития СССР тенденции. До середины 1980-х гг. в области национально-государственного устройства в сфере федеративных отношений особых изменений не наблюдалось, не признавалось и наличие острых проблем в межнациональных отношениях. Не прогнозировалось каких-либо изменений и на политическом уровне. Даже в научном плане не подвергались анализу имевшие место противоречия в межнациональных отношениях. Почти не придавалось значения и такому важному вопросу, как возможность совершенствования форм советской национальной государственности, перехода в более высокий статус государственности, автономных республик – в союзные.

Одной из главных исторических инноваций периода «развитого социализма» стала Концепция «советского народа», как новой исторической общности. Поскольку она органично была связана с идеологической парадигмой, то несла на себе ее «родимые пятна». В частности, при пропаганде признаков новой общности звучала идея о слиянии наций. Официальный тезис о решении национального вопроса в СССР (суть «в том» или другом виде) позволял давать именно такую интерпретацию национальным отношениям.

Во второй половине 1980-х гг. национальная политика стала одной из составляющих «перестроечного процесса». Работа в этом направлении велась, в том числе и на организационном уровне. В 1987 г. в аппарате ЦК КПСС создается сначала подраздел, а затем –

отдел по национальным отношениям, в который были приглашены специалисты с мест, представляющие разные национальности.

Впервые о существовании противоречий в сфере межнациональных отношений было заявлено в начале «1980-х гг.» В резолюции «О межнациональных отношениях», принятой на XIX Всесоюзной конференции КПСС 28 июня – 1 июля 1988 г., отмечалось, что в СССР «абсолютизировались достигнутые результаты в решении национального вопроса, утверждались представления о беспроблемности национальных отношений...». Партийная конференция констатировала, что в рамках перестройки политической системы «следует осуществить назревшие меры по дальнейшему развитию и укреплению Советской Федерации на основе демократических принципов. Речь идет, прежде всего, о расширении прав союзных республик и автономных образований путем разграничения компетенции Союза ССР и советских республик, децентрализации, передачи на места ряда управленческих функций...»⁸⁸.

Связывая обострение национальных проблем с недостатками в развитии Союза ССР, органы государственной власти пошли не по пути усиления центристских начал с опорой на большинство населения, а по пути расширения прав республик, утверждая, вслед за националистами, что все беды идут не от порочного принципа национально-государственного устройства Союза, а от недостаточного развития. Был выбран путь поощрения децентрализации, передачи республикам целого ряда управленческих функций, перехода на принципы хозрасчета, установления прямых хозяйственных связей. Была поддержана идея придания языкам титульных наций статуса государственных. Тем не менее, на практике никаких новшеств в правовой статус союзных и автономных республик, автономных областей и автономных округов не вносилось. В национальной политике ЦК КПСС дальше кадровых перемещений не пошел. Однако демократизация общественно-политической жизни и гласность в годы перестройки обнажили десятилетиями накопившиеся проблемы в экономической, социальной, политической и духовной сферах, а также в области межнациональных отношений. Обществом все отчетливее осознавалось несоответствие между декларируемыми целями развития «социалистических наций» и реальным их состоянием. Это означало признание кризиса прежней формы национальной государственности. Убеждение в ее нежизнеспособности сочеталось с почти полным отсутствием

нормативных и институциональных основ перестройки системы национальной государственности.

В сентябре 1989 г. состоялся Пленум ЦК КПСС по национальному вопросу, предложивший значительно расширить права союзных республик, разграничить полномочия союзного центра и республик, придать новый статус автономным образованиям⁸⁹. Руководствуясь решениями пленума, Президиум Верховного Совета СССР принял постановление о первоочередных мерах по совершенствованию законодательства СССР в области межнациональных отношений. Верховным Советом СССР были предоставлены широкие права в экономике республикам Прибалтики, Белоруссии, Свердловской области. На Политбюро прозвучала идея создания нового Союзного договора.

Принятые решения не остановили сепаратистские тенденции. 23 сентября 1985 г. закон о суверенитете принял Верховный Совет Азербайджанской ССР. Верховный Совет Литвы признал присоединение республики к СССР в 1940 г. незаконным. В ноябре Верховный Совет Грузии принял поправку к Конституции республики о праве вето на союзные законы.

Отсутствие реальных представлений о характере межнациональных отношений и вытекавшие отсюда теоретическое бесплодие и политическая беспомощность во многом породили болезненные формы разрешения противоречий между основными элитными группами СССР. В результате на всех направлениях национальной политики руководство страны катастрофически запаздывало с принятием необходимых решений, а если и действовало, то крайне вяло. Это проявлялось и в Закавказье, и в Средней Азии, и в республиках Прибалтики. Неэффективность действий ЦК КПСС на «национальном» направлении стала одним из факторов перманентного падения политического авторитета лидеров, включая М. С. Горбачева. Несмотря на многочисленные «обновленческие» декларации, в своих действиях М. С. Горбачев и его окружение руководствовались идеями своих предшественников, многие из которых восходили еще к 1920-м гг.

Как и в тот период, развитие сферы межнациональных отношений ограничивалось лишь некоторыми мерами экономических, социальных, политических преобразований. Значительная самостоятельность, подчиненность национализма собственной логике развития явно недооценивались, что вело к серьезным упрощениям и вульгаризации в целом в государственной национальной политике. Анализ многочисленных

выступлений М. С. Горбачева показывает, что национальный вопрос им рассматривался в плоскости исключительно федеративных начал, причем в рамках сталинской конструкции⁹⁰.

Определенный вред наносило и использование различных принципов в отношении разных народов страны и национально-государственных образований, что являлось источником подспудного сохранения целого ряда взрывоопасных межнациональных противоречий. Объяснение такому отношению звучало чрезвычайно просто: «Наш Союз настолько разносторонен, что придется по-разному держать его разные части: одних – за ошейник, других – на коротком поводке, третьих – на длинном и т. д.», – опираясь, прямо скажем, на сомнительную образность, разъяснял генсек свою позицию на заседании Политбюро 1 марта 1990 г.⁹¹ В период перестройки такой «плюрализм» союзного руководства особенно ярко проявился в отношении, с одной стороны, к прибалтийским народам и республикам, а с другой – к РСФСР и русскому народу.

Определенная часть союзной политической элиты разделяла убеждение об особом месте республик Прибалтики в Союзе, признавала их право на определенную исключительность, основанную на большей «цивилизованности» в связи с культурной близостью к Европе. В этой же среде существовало мнение, что Прибалтику «надо отпускать». Позиция М. С. Горбачева не была столь категоричной, но на деле вела именно к такому исходу. Генсек был убежден, что «без Союза прибалты не выживут»⁹².

В итоге в 1988–1990 гг. союзное руководство «проглотило» все прибалтийские «наживки»: республиканский (государственный) суверенитет, республиканский хозрасчет, – и занялось разработкой механизма выхода из СССР⁹³. Такой подход едва ли можно считать дальновидным, поскольку при этом игнорировались права других народов, ибо история каждой этнической группы – «особенная». Если учитывать эту «особость», подобно тому, как это делалось в прибалтийском варианте, то потребовалось бы признать такие же права – «вплоть до» – и в отношении всех других наций.

Пример «прибалтов» оказался заразительным. М. С. Горбачев замечал, что «за вирусом самостийности» туда потянулись лидеры из других республик⁹⁴. Тем не менее отмеченная позиция союзного руководства объясняет отсутствие реального противодействия литовским, эстонским и латышским сепаратистам, изначально взявшим курс на отделение своих республик от Союза. В 1987–1989 гг. союзные власти «не замечали» активной

антиконституционной деятельности прибалтийских «независимцев», которые разжигали антисоюзные и антирусские настроения по всей стране⁹⁵. В итоге именно в Прибалтике в 1988–1989 гг. была апробирована та «модель» развала СССР, которая была реализована в 1990–1991 гг.

На рубеже 1988–1989 гг. как реакция на «прибалтийский вызов» в региональной прессе поднимается вопрос о российском суверенитете. Примерно в это время в среде московской интеллигенции получает довольно широкое распространение записка доктора юридических наук Г. И. Литвиновой, где она указывала на пагубные последствия для России и русских проводившейся национальной политики, в результате которой республика, будучи общесоюзным донором, оказалась на одном из последних мест по важнейшим параметрам социального развития⁹⁶.

Официальные издания не спешили обсуждать проблему. Катализатором послужила работа I Съезда народных депутатов СССР и, в частности, эмоциональное выступление на нем писателя В.Г. Распутина – единственного из делегатов, кто в открытой форме решился дать отповедь многочисленным русофобским выпадам в республиках СССР. Едва ли ему можно приписывать авторство концепции «отделения России от Союза»⁹⁷ – в этом направлении подталкивала логика политического противостояния и, главное, нежелание правящей команды замечать российскую тему.

Тогдашние российские лидеры – В. И. Воротников и А. И. Власов – не смогли выступить в качестве консолидирующих фигур общереспубликанского масштаба. Их предложения, регулярно излагавшиеся, в частности, в записках⁹⁸, носили паллиативный характер и были выдержаны в духе предельной лояльности к генсеку. Именно поэтому «борьбу за Россию» повели «снизу» провинциальные делегаты и депутаты. «Плотину прорвало» на сентябрьском (1989) Пленуме ЦК, посвященном национальному вопросу: впервые российские коммунисты «предъявили счет» союзному партруководству за бедственное положение республики. Позицию многих выразил секретарь Смоленского обкома КПСС А.А. Власенко: «Крупнейшая в стране республика – Россия – находится в условиях финансовой, ценовой, экономической дискриминации. Ее население, особенно в Нечерноземье, да и в других регионах живет значительно беднее, страдает из-за бездорожья, отсталости социальной сферы»⁹⁹.

Однако официальные власти по-прежнему не проявляли должного внимания к русским проблемам России. Поэтому часть российских депутатов выступила с инициативой созыва совещания, в котором бы приняли участие все народные депутаты СССР от Российской Федерации. На совещании предполагалось выработать консолидированную позицию отношений республики с союзным Центром. Идея не получила поддержки в Москве, и была предпринята попытка сорвать проведение этого форума. В итоге на совещание в Тюмени (20-21 октября 1989 г.) прибыл лишь 51 депутат. Совещание рассмотрело политическую ситуацию в СССР, положение в России. Был создан Российский депутатский клуб¹⁰⁰.

Анализ сложившейся ситуации позволяет сделать вывод о том, что М. С. Горбачев и его окружение оказались не готовы предложить какой-либо приемлемый вариант разрешения давнего исторического противоречия между союзными и российскими властными структурами. Апогеем их «творчества» стало создание Бюро ЦК по России. Эта идея изначально не могла быть продуктивной, поскольку существование такого органа еще в «хрущевские времена» показало свою безжизненность, в результате чего он и был благополучно ликвидирован. Несвоевременность этого решения заключалось и в том, что в 1989 г. во всех республиках полным ходом шел процесс «национализации» и обретения большей самостоятельности уже существующих там компартий, а России вновь «дозволялось» иметь лишь Бюро.

Растерянность союзных лидеров проявилась и в их уклонении от создания новых российских политических структур, будь то Съезд народных депутатов или Российская компартия. Парадоксально, но ни партийные, ни советские органы власти союзного уровня не занимались ни серьезной подготовкой к выборам народных депутатов России, ни работой с региональными парторганизациями в ходе набиравшего силу движения за создание республиканской компартии¹⁰¹. Ошибочность подобного курса отмечали не только противники бывшего Генерального секретаря, но и его наиболее преданные сторонники. Фактически в этот период СССР находился на пути к созданию двух центров (Союз-Россия) в принятии наиболее важных для страны решений, что во многом предопределило и стиль дальнейшего поведения М. С. Горбачева – политическое лавирование, при котором личностные мотивы (сохранение собственной власти и демократического имиджа) порой становились доминирующими.

В 1990–1991 гг. автономные республики стали объектом борьбы за влияние между союзным Центром и Россией. В это время конфликт во многом приобретал «инерционную» природу. Еще в решениях ЦК КПСС по национальной политике (сентябрьский Пленум 1989 г.) содержался раздел под названием «Поднять роль и правовой статус национальной автономии», где, в частности, декларировалось намерение властей расширить компетенцию автономных республик, учитывая их «правовую природу как советских социалистических государств»¹⁰². Расширение возможностей по форме напоминало схему будущих отношений с союзными республиками, хотя понятие «суверенитет» в данном случае не толковалось.

Положение, стимулирующее самостоятельность автономий, нашло отражение в конце апреля 1990 г., в частности, в Законе СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации». Как справедливо отмечалось в прессе, «содержание закона свидетельствовало о том, что союзную правосубъектность он распространил и на автономные республики в составе союзных республик», т. е. реформирование Союза происходило бы на основе этого закона за счет развала союзных республик¹⁰³. Закон рассматривал автономные республики в качестве советских социалистических государств – субъектов федерации (СССР). Они получали право передавать полномочия Союзу ССР, минуя «свою» союзную республику. Отношения же автономных республик с союзными, в состав которых они входили, предписывалось строить на договорах и соглашениях. А поскольку предусматривалось, что закон будет регулировать отношения между Союзом ССР и субъектами федерации, то из этого вытекало, что автономные республики могли напрямую «обновлять» свои отношения с Союзом, ибо являлись его субъектами, что находилось в противоречии с Конституцией СССР¹⁰⁴.

Трудно определить, какими соображениями руководствовались союзные законодатели: то ли они просто следовали логике «расширения полномочий», то ли здесь содержался дальний политический расчет – «умерить» «суверенизаторские» настроения России через ее ослабление путем переориентации автономных образований на союзные властные структуры.

В этих условиях, после принятия российской Декларации о суверенитете, борьба за автономию проходила под лозунгом: «Кто больше даст?». И разогревала аппетиты местных национальных

элит, которые никто и не пытался ограничивать. При этом у российских лидеров нервы были намного крепче, чем у союзных; последние хотя бы предполагали участие автономий в общем переговорном процессе – российские же и таких условий не ставили. «Россия заключит договор с Татарской Республикой или государством – это как решит Верховный Совет. Будет конфедеративный договор внутри России... Не надо исходить из того, сколько прав даст вам Россия. А надо исходить из того, сколько вы можете взять и какую долю власти делегировать России... Возьмите такую долю самостоятельности, какую можете переварить. А что не можете – отдайте России по договору». Таким образом летом 1990 г. сформулировал, будучи в Татарстане, позицию руководства РСФСР Б. Н. Ельцин¹⁰⁵. В числе лозунгов был озвучен и такой: «Татарстан – союзная республика».

Новые «субъекты Союза» сразу же встали на путь «старших братьев»: до зимы 1990 г. 14 из 16 российских автономных республик провозгласили свой суверенитет. Две оставшиеся и некоторые из автономных областей приняли декларации, которыми в одностороннем порядке повышался их политический статус. Спустя полгода уже все автономные области провозгласили суверенитет в качестве республик¹⁰⁶. Из их названий исчезало слово «автономная». В некоторых названиях было оставлено только название «республика», без уточнения «советская» и «социалистическая». Декларации бывших автономий повторяли содержание союзных аналогов: в них встречались требования верховенства республиканского законодательства над российским, а также права собственности республики на ресурсы (природные и производственные) на ее территории¹⁰⁷.

Борьба за автономии между союзными и российскими структурами продолжалась вплоть до августа 1991 г. Очевиден деструктивный характер этого противостояния, расшатывавшего дополнительно уже и без того нестройную систему управления и регулирования национальными процессами. В перспективе же проблема приобрела остроконфликтную форму, поскольку после завершения борьбы за власть, в «мирных условиях» становилась явной несуразность существования «суверенных государств» в составе другого суверенного государства, при котором обязанности одних субъектов (республик) произвольно определялись местными элитами в зависимости от «апетитов», а статус других (краев и областей), имевших перед государством совсем иные экономические обязанности, выглядел и реально был неполноценным. Отсюда

вытекало стремление «русских» субъектов получить такие же права, которыми располагали национальные республики, и одновременно – необходимость изъятия центральными властями части присвоенных республиками полномочий. Клубок возникших тогда противоречий оказывал большое негативное влияние на внутривнутриполитическую ситуацию в России, межнациональные отношения.

Отношения новых российских структур с союзными властями носили остро конфронтационный характер. Российский парламент отверг союзную программу перехода к рынку, не признавая возможности компромисса. Российские законодатели постоянно требовали отставки правительства Н. И. Рыжкова¹⁰⁸. Российские власти резко осудили решение союзного парламента по изменению системы президентской власти в СССР с целью ее усиления (так называемые «8 пунктов Горбачева», ноябрь 1991 г.). Российская сторона сорвала заранее согласованную реформу системы ценообразования¹⁰⁹. Российский парламент выступал против посылки граждан РСФСР за пределы республики для урегулирования межнациональных конфликтов, а также против вовлечения войск в политические конфликты¹¹⁰. Апофеозом стали обращение Б. Ельцина по телевидению 19 февраля 1990 г. с требованием отставки Президента СССР и передачи всей полноты власти Совету Федерации, а также его выступление 9 марта 1991 г. в Доме кино, где он призвал своих сторонников «объявить войну руководству страны»¹¹¹.

Весной-летом 1990 г. прибалтийские, а за ними и другие республики СССР, включая Россию, приняли декларацию о национальном суверенитете, фактически противопоставив себя союзному государству. Национальный суверенитет был перенесен вскоре на суверенитет государственный, когда республики заявили о приоритете своего законодательства над союзным. Это стало первым этапом конституционного кризиса, завершившегося распадом союзной государственности.

Удержать власть демократическим путем руководство СССР уже не могло. Оно все чаще прибегало к военной силе, которая была применена в апреле 1989 г. в Тбилиси, в январе 1990 г. в Баку, в январе 1991 г. в Вильнюсе и Риге, наконец, в августе 1991 г., в Москве. В этих условиях М. С. Горбачев предложил первый вариант нового союзного договора по «обновлению СССР». Обсуждение этого и других вариантов, проведенное в 1991 г., получило (по названию резиденции Горбачева) наименование «новоогаревского процесса». Он намечал предоставление республикам широких полномочий с

сохранением единого государства. Дискуссии велись по приоритетам: «сильный центр – сильные республики» или «сильные республики – сильный центр».

17 марта 1991 г. в СССР (за исключением нескольких республик) прошел референдум, на котором абсолютное большинство граждан высказывались за сохранение союзного государства в обновленном виде, плохо представляя себе суть этого обновления. В апреле 1991 г. в «обновленный Союз» под названием «Содружество Суверенных Государств» (ССГ) согласились вступить десять из пятнадцати республик. Грузия участвовала в переговорах, но Заявление не подписала. На 20 августа 1991 г. было намечено подписание нового союзного договора¹¹². Проект договора об ССГ предусматривал преобразование союзного государства в конфедерацию с ликвидацией многих полномочий центра, но с сохранением системы президентской власти.

Предпринятая 19-21 августа 1991 г. попытка центра вооруженным путем предотвратить эту перспективу закончилась поражением. Начался новый и заключительный этап распада СССР. Его не приостановило возобновление «новоогаревского процесса», в котором теперь участвовало семь республик. Крупнейшая после РСФСР республика – Украина, в переговорах участвовать отказалась. Сразу после подавления «августовского путча» три республики Прибалтики заявили о своем выходе из СССР. В сентябре 1991 г. Президент подписал указы о признании этого выхода.

Цепная реакция распада развивалась ускоренными темпами: 8 декабря три «славянские республики» – РСФСР, УССР, БССР, заявили о роспуске СССР и создании «Содружества Независимых Государств» (СНГ). Это событие, произошедшее в глубокой тайне от Президента СССР и народов страны, вошло в историю как «беловежское соглашение». Оно было достигнуто между Президентом РСФСР Б. Н. Ельциным, Президентом УССР Л. М. Кравчуком и Председателем Верховного Совета БССР С. С. Шушкевичем. 21 декабря одиннадцать республик поддержали «беловежское соглашение» о создании СНГ и роспуске СССР («Алматинское соглашение»)¹¹³. 25 декабря 1991 г. Президент СССР сложил свои полномочия, а 26 декабря – Верховный Совет СССР решением одной палаты официально признал роспуск СССР и самоликвидировался¹¹⁴.

Таким образом, в условиях советской власти многие народы обрели различные формы национальной государственности, преодолели социально-экономическую отсталость. Эти успехи в

решении национального вопроса абсолютизировались, целые десятилетия сфера национальных отношений была вне критики, делался вид, что никаких проблем, противоречий здесь не существует. На общем фоне исторических достижений социализма в национальном вопросе были допущены серьезные ошибки, деформации и даже преступления. Они проявились:

- в разрыве форм национально-государственного строительства на Северном Кавказе с традициями, практикой межэтнических отношений в этом регионе, опытом дореволюционной России в целом;

- в отсутствии четких критериев при выборе форм национальной государственности. В одной политической ситуации такими критериями являлось право наций на самоопределение, в другой – экономическая целесообразность, а в третьей – политическая конъюнктура и т. д.;

- в искусственном создании многосубъектных государственных образований для неродственных этносов, и, напротив, разделение этнически близких народов по различным республикам;

- в произвольном определении границ без учета исторически установившихся территорий проживавших там народов, частые административно-территориальные изменения;

- в лишении целой группы народов Северного Кавказа (шапсуги, армяне, немцы, ногайцы, абазин и др.) какой-либо формы национальной автономии;

- в извращении принципов федерализма в межнациональных отношениях, постепенном сужении суверенных прав республик и автономий (в частности, диктат ведомств, как центральных, так и местных, в сфере экономики, экологии, социального развития культуры, науки). Это не могло не сказаться отрицательно на жизни народов страны;

- в нарушении социалистической законности в сфере межнациональных отношений (выселение отдельных народов, репрессии 1930–1940-х гг., необоснованные обвинения в национализме и шовинизме и др.), недостаточном внимании к развитию отдельных народностей и национальных групп;

- в наличии идеологии и психологии застоя, которые проявлялись в теории и практике межнациональных отношений (ошибочная трактовка тезиса о сближении и слиянии наций; линия на унификацию, отождествление в ряде случаев национального и националистического; догмы о достигнутом фактическом равенстве всех наций и народностей и беспрепятственности межнациональных

отношений в стране в целом, снижение уровня научных разработок и свертывание научных дискуссий).

Анализ национальной политики советского периода на Северном Кавказе приводит к следующим выводам:

- на протяжении всего советского периода шла борьба с этнической субъектностью на Северном Кавказе, которая проявлялась в попытках конструирования новых общностей при помощи механизмов административно-территориальных переделов, массовых переселений по этническому принципу, ограничения сфер функционирования национальных языков, общеобязательности атеистического мировоззрения и прямых политических репрессий;

- несмотря на предпринятые меры, советское государство оказалось вынужденным признать субъектность этносов через формальное (юридическое) утверждение их различных статусов. В 1920-е гг. была введена сложная иерархия форм национальной государственности в зависимости от степени зрелости этнической группы: союзная, автономная республики, автономные области, национальные районы;

- во времена сталинского конструирования наций разностатусность стала использоваться как механизм национальной политики. В 1970-е гг. была предпринята попытка идеологического снятия разностатусности через введение категории «советский народ»;

- принцип разностатусности этносов лег в основу национальной политики советского государства и в условиях тоталитарного общества оказался эффективным механизмом регуляции и стабилизации межэтнических отношений на Северном Кавказе.

Опыт развития многонациональных государств показывает, что национальный вопрос всегда имеет конкретно-историческое содержание. Из этого следует, что пока существуют этнические общности, проблемы их взаимоотношений не могут быть решены полностью и окончательно, во всех аспектах раз и навсегда. Каждому новому этапу развития общества соответствует и своя ступень, свое содержание в решении проблем развития многонациональной государственности.

1.3. Основные принципы и задачи государственной национальной политики в 1990-е годы – начале XXI в.

После распада СССР в 1991 г. сфера национальных взаимоотношений в новой России оказалась в эпицентре

происходящих перемен. Органы государственной власти, учитывая уроки прошлого, стали проявлять внимание к поиску оптимальных механизмов для решения национальных проблем. В правительственных структурах был создан Государственный комитет по делам национальностей (Госкомнац России).

Российская Федерация – государство, в границах которого проживает более 160 этнических общностей. Самой многочисленной из них является русская, составляющая около 80 % из 145 миллионного населения. Русские живут на всей территории Федерации, преобладая численно в большинстве регионов и в крупных городах страны. К другим крупнейшим национальностям относятся татары – 5,5 млн., чувашаи – 1,6 млн., башкиры – 1,6 млн., чеченцы – 1,3 млн., а также украинцы – 2,9 млн.

В то же время численность некоторых народов Севера (алеуты, воедь, ижорцы, караимы, негидальцы, ороочи, тазы, чулымцы и др.) насчитывает лишь несколько сот человек. Национальности России различаются не только по численности, но и по социально-профессиональной структуре, типу хозяйственно-культурной деятельности, языку, особенностям материальной и духовной культуры¹¹⁵.

Почти повсеместно границы расселения этнических общностей не совпадают с границами внутрироссийских образований. Десятки миллионов граждан России – потомки смешанных браков и проживают в этнически смешанных семьях. Многие народы в ходе длительных контактов испытали сильное воздействие русской культуры, особенно русского языка. В большинстве российских республик, в автономиях титульная национальность не составляет большинства населения.

Оставшееся наследие от прежней государственной национальной политики – политические репрессии, волюнтаристское хозяйственное развитие, непродуманная миграционная политика явились причиной обострения этносоциальных и этнодемографических проблем в 1990-е гг. прошлого столетия. Идеологический контроль Центра при поддержке местных бюрократических элит вызвал кризис традиционных институтов, в том числе национальной культуры и языка.

Проводимая прошлыми режимами национальная политика носила противоречивый характер. С одной стороны, был сокращен разрыв в социальном развитии народов, вырос образовательный и культурный потенциал, сформировался пласт общих культурных ценностей, обогащался опыт сотрудничества народов, с другой стороны – жесткий централизм, идеологический диктат нивелировали культурное многообразие. За счет приоритетной поддержки бюрократии титульных народов игнорировались социальные и культурные запросы рядовых граждан республик и их права, оказавшихся за пределами «своей» государственности или не имевших ее вообще.

Декларативная национальная политика в прошлом не опиралась на правовую основу государственного регулирования межнациональных отношений. Система национально-государственного устройства, иерархичность политико-правового статуса и практика огосударствления национальной принадлежности граждан вступили в противоречие с реальной жизнью, с процессами демократизации.

В условиях новой России были сделаны конкретные шаги для утверждения равноправия народов: отменены ранее принятые преступные и необоснованные акты, признаны права национальных и региональных образований. В 1992 г. был подписан Федеративный договор, а в 1993 – принята Конституция Российской Федерации, которые положили начало национальной политике демократической России.

Основу нового концептуального подхода в утвержденной в 1996 г. Концепции государственной национальной политики Российской Федерации составляет представление об исторической незавершенности процесса национальной консолидации граждан России как граждан единого многонационального государства. Потерпевшая крах политика имперского по своей сути централизма с опорой на местные партократические элиты должна была уступить место политике поощрения естественного взаимодействия двух противоречивых и взаимозависимых процессов: культурной эволюции и социально-экономической интеграции на общегражданской основе. Национальная идея в этом случае должна быть соотнесена с идеей целостности Российской государственности. Цели и задачи государственной национальной

политики в Российской Федерации были сформулированы следующим образом:

- обеспечение условий для улучшения благосостояния народов через мобилизацию традиционного трудового опыта духовных ценностей на коренные социально-экономические политические преобразования, сохранение и развитие национальных культур;

- утверждение приоритета прав и свобод граждан независимо от национальной принадлежности и территории проживания при соблюдении права народов на национальное самоопределение в рамках федеративного государства;

- реализация и обновление федеративных отношений на основе конституционного распределения полномочий и эффективного их осуществления как важнейшего компонента построения нового демократического государства;

- достижение и укрепление межнационального согласия и доверия, выявление противоречий в сфере межэтнического взаимодействия и своевременный поиск путей их решения;

- обеспечение широкого участия самих народов и общин в процессах социального и культурного возрождения, опирающегося на общенациональную инициативу и ответственность;

- утверждение культурного плюрализма на двуязычной или многоязычной основе, создание условий для различных форм национально-культурной автономии с целью сохранения культурного наследия, обеспечения свободы этнического самовыражения на групповом и индивидуальном уровнях;

- участие граждан всех национальностей в общегосударственном политическом процессе через широкое и справедливое представительство в законодательных и исполнительных органах, автономия и самоуправление больших и малых общин, этнических анклавов, малочисленных групп¹¹⁶.

В условиях становления гражданского общества и рыночной экономики Концепция предполагала постепенную детализацию (разгосударствление) сферы межнациональных отношений. Последовательное утверждение равноправного союза народов и подлинного демократизма требовали преодоления главного недостатка внутригосударственного устройства России – ее ориентации на декларативное обеспечение национальной государственности при сохраняющейся централизации и недостаточного реального обеспечения прав народов на сохранение

и развитие своих культур по всей территории России. Этот подход означал перенос акцента в сфере национальной политики с национально-территориального на национально-культурный принцип организации общественной жизни. В дополнение к существующей системе национально-государственного устройства все национальности Российской Федерации должны получить самые широкие возможности для развития своих культур независимо от характера расселения. Только на этом пути могла быть обеспечена целостность России в ее культурном многообразии.

Основа свободного национального развития и межнационального мира связывалась с установлением благоприятных отношений между русским народом, численное преобладание которого объективно определяло его реальное положение в экономике, культуре, образовании, и другими народами государства.

Равноправие же национальностей при смешанном характере их расселения можно достичь единственным путем – гарантией этого равноправия в каждой республике и регионе, а также во всех областях общественной, политической жизни на территории Российской Федерации. Только такое равноправие этнических общностей на местах в крае, области, городе, районе могло обеспечить равенство национальностей в масштабах всей Федерации. Таким образом, субъект новой национальной политики – это не только «коренные нации» в республиках, но и представители всех этнических общностей; сфера ее реализации – территория Российской Федерации, объект внимания – все граждане Российской Федерации (россияне).

Переход к новой национальной политике невозможен без учета как традиций и особенностей развития Российской Федерации, так и международного опыта. В истории России довольно часто государственность отождествлялась с русским национальным государством. Прежние политические системы препятствовали национальным устремлениям народов, что вызывало протест, противодействие, рождало сепаратистские тенденции. Национальная идея и сейчас обладает притягательной силой. С позиции жесткого этнического национализма выступают лидеры ряда республик и национально-радикальных движений. Однако опыт для существования крупных государств с полиэтническим

составом населения позволяет утверждать, что оптимальной является федеративная форма устройства с территориальной и национально-культурной автономией. Представление о том, что федерализм базируется преимущественно на национально-территориальном принципе, не только противоречит мировой практике, но и затрагивает интересы так называемого «некоренного населения», преобладающего во многих республиках, а также народов, не имеющих государственных образований, в том числе самого многочисленного народа Российской Федерации – русского. Все это требует оптимизации федерального устройства, выхода на новый, конституционно-договорной уровень, когда равноправными субъектами федерации станут и укрупненные территориальные образования. Действующий Федеративный договор – крупный шаг в этом направлении.

Новое содержание федерализма предполагает также утверждение институтов Гражданского общества – общественных объединений (национальные общественные организации, национально-культурные автономии, национальные центры культуры, землячества). В 1995-1996 гг. вступили в силу законы Российской Федерации «Об общественных объединениях» и «О национально-культурной автономии»¹¹⁷. Право на автономию имеют все национальные общины. Национально-культурная автономия имеет целью удовлетворение культурных и духовных потребностей этносов. Основываясь на принципах, провозглашенных Уставом ООН в области прав человека, национально-культурные автономии, общественные организации строят свою работу в рамках Конституции Российской Федерации, в тесном взаимодействии с государственными организациями и учреждениями. Задачей национальных общин является:

- объединение членов общины в целях активного участия в демократических процессах;
- содействие национальному и духовному возрождению, сохранению и развитию языка, литературы, фольклора, национального искусства, возрождению бытовых народных традиций;
- создание культурных и научных центров, национальных отделений в техникумах и вузах, национальных групп в школах и детских садах, курсов по изучению родного языка, организации печати на родном языке.

Национальные общины обеспечивают условия для сотрудничества с родственными этническими анклавами за рубежом; устанавливают и поддерживают прямые международные контакты и связи с иностранными и международными организациями; создают общественные фонды, направленные на благотворительную деятельность; привлекают спонсоров к реализации социальных и культурных программ; организуют с заинтересованными предприятиями и кооперативами производство традиционных национальных изделий. Они имеют право на владение коллективной собственностью, предпринимательскую деятельность, все формы общественного самоуправления, организацию образовательного процесса любого уровня, собственные информационно-издательские и культурные учреждения, институты¹¹⁸. Деятельность национальных общин должна способствовать сохранению и развитию всех видов и форм национально-культурной самобытности в рамках единого федеративного государства на этнической территории и за ее пределами.

Поливариантность федеративного устройства способствует эффективной реализации принципа единства в многообразии, утверждению российской культурной мозаики. На основе этой формулы складывается не только государственная, но и социально-культурная российская многонациональная общность. Чувство принадлежности к тому или иному народу не исключает, а предполагает утверждение и культивирование чувства общероссийской солидарности и патриотизма.

Основные направления национальной политики сводились к следующему:

- а) в области государственно-правовой:
 - разработка правовых основ национального возрождения народов России, устройства Федерации, ее структуры, статуса национальных меньшинств и малочисленных народов;
 - законодательное закрепление статуса национально-культурной автономии (государственно-общественных ассоциаций, обществ, землячеств, центров по управлению делами той или иной общины);
 - правовая защита неизменности границ между субъектами Федерации за исключением случаев, обусловленных согласием всех заинтересованных сторон;

– совершенствование механизма институтов демократии с целью обеспечения участия в законодательных и исполнительных органах власти представителей различных национальностей и устранение явных диспропорций в вопросах распределения власти.

б) в области социально-экономической:

– курс на развитие процессов федерализации, самоопределения и программы разгосударствления экономики. Эффективное предпринимательство не признает этнических границ, произвола столичных и местных чиновников. Свободная рыночная экономика – мощное средство против национального и регионального сепаратизма, экономической автаркии. В то же время хозяйственная и предпринимательская деятельность характеризуется национально-культурным разнообразием (национальные деловые ассоциации, фонды, банки, кооперативы, художественные и ремесленные предприятия, туризм и т.д.), что способствует расширению материальной основы обеспечения жизнедеятельности народов;

– учет национальных региональных традиций и специфики в ходе экономической реформы и утверждения многообразия форм собственности, становления рынка и рыночных структур, свободы предпринимательства и экономических связей. Аграрные преобразования и процесс приватизации должны учитывать этническую структуру населения, распределение политической власти и значимость территории и ресурсов для отдельных народов как основы их жизнеобеспечения и сохранения культурного своеобразия;

– разработка и осуществление на федеральном, республиканском и местных уровнях специальных программ экономического развития, поддержка традиционных видов хозяйственной деятельности, социальная защита населения, ориентирование социальных и культурных условий жизни народов;

– осуществление программ в сфере занятости и трудовых ресурсов с целью оптимизации социально-профессиональных структур национальных групп и предотвращения социальной стратификации по этническим признакам;

– учет новых этносоциальных аспектов проблем трудовых ресурсов Западной Сибири и Дальнего Востока, пополнявшихся до недавнего времени за счет временной трудовой миграции из республик, ставших независимыми государствами, что требует

регламентации и обеспечения их прав, социально-экономических интересов на уровне межправительственных соглашений.

в) в области духовно-культурной:

- культурное развитие народов на основе полной свободы сохранения традиции, самобытности, взаимообогащения и приумножения национальных ценностей; формирование национального самосознания в каждом новом поколении, освоение ценностей мировой, общероссийской и этнической культур;

- формирование национальной системы образования, функционирование национальной школы и высшего образования как важнейших институтов сохранения и развития этнических культур; организация альтернативной системы народного образования – на частно-общинной основе;

- свободное развитие конфессий, как составной части духовной культуры каждого народа, противодействие попыткам использования чувств верующих в разжигании межнациональной розни;

- формирование чувства патриотизма и общероссийской символики на основе общности исторических судеб народов, интегрирование в единую евразийскую общность россиян.

г) в области языковой:

- на основе государственных гарантий языкового суверенитета народов и личности, обеспечить оптимальное соотношение социальных, культурно-коммуникативных функций русского языка как государственного на всей территории Российской Федерации и всестороннее развитие родных языков народов, свободу выбора и использования языка общения;

- в соответствии с Государственной программой по сохранению и развитию языков Российской Федерации, принятой Верховным Советом Российской Федерации, с учетом разрабатываемых государственных программ по сохранению и развитию конкретных языков народов России, обеспечение дифференцированного подхода к языковой ситуации в многоязычных регионах России (Крайний Север и Дальний Восток, Якутия и Южная Сибирь, Европейский Север Урала, Поволжье, Северный Кавказ);

- поддержание государственных языков республик, входящих в состав Российской Федерации, и русского языка как государственного языка Российской Федерации; сохранение и

развитие языков малочисленных народов России, а также языков этнических диаспор; поддержка национально-культурных и культурно-просветительных объединений «Родной язык»;

- разработка мероприятий по подготовке кадров, совершенствование системы народного образования на языках народов Российской Федерации, создание возможностей для изучения языка и культуры коренного населения людьми других национальностей;

- организация кафедр языков и литератур народов России в учебных заведениях страны; развитие просветительской деятельности, включающей написание учебников, учебных пособий, хрестоматий, справочников.

д) в области науки и информации:

- поддержка различных средств массовой информации, радиотеле- и кинокомпаний, осуществляющих вещание и создание фильмов на языках народов России; содействие изданию художественной, публицистической, научной, учебной и другой литературы на языках народов Российской Федерации, имеющих письменность; научное исследование истории, культуры и современного состояния народов Российской Федерации, процессов взаимодействия между этнокультурными и языковыми общностями, межкультурного и межязыкового общения, характера двуязычия и многоязычия; публикация лингвистических энциклопедий, фольклорных, текстов и памятников словесности; издание специализированных журналов...»¹¹⁹.

Несомненно, Концепция получила детализацию в принятых в 1996–2005 гг. нормативных актах, касающихся совершенствования национальных отношений, в частности, Федеральных законах «О национально-культурной автономии» (1996), «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999), «Об общественных объединениях» (1995), «О гражданстве Российской Федерации» (2002), «О противодействии экстремистской деятельности» (2002), «О языках народов Российской Федерации» (2001), «О государственной службе российского казачества» (5 декабря 2005), в Указах Президента Российской Федерации «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» (15 марта 1993), «О государственном реестре казачьих обществ в

Российской Федерации» (9 августа 1995), «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (16 апреля 1996), «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» (16 апреля 1996), «Положение о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления «земель казачьим обществам», включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования», постановление Правительства Российской Федерации «О Концепции государственной политики по отношению к казачеству» (22 апреля 1994) и иные документы¹²⁰. В законах нашли отражение, прежде всего принципы государственной национальной политики, механизм ее реализации, направленный на защиту интересов граждан Российской Федерации.

В Концепции 1996 г. на первый план была поставлена проблема реализации договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Можно констатировать, что в значительной части эта задача решена и вряд ли в новой ситуации на ней следовало бы акцентировать внимание, хотя она не исключена, но главное – это продвижение вперед в совершенствовании федеративных отношений, в которых национальные отношения являются их составляющей.

Необходимо сказать и о переходном этапе страны, который зафиксирован Концепцией 1996 г. как этап развития российской государственности в новых условиях. Общество определилось в общих чертах развития, вступив в эпоху объявленных социальных реформ, которые осуществляются, как известно, с разной скоростью, значимостью и результатами.

В этот же период удалось избавиться от многих наслоений политики прошлого и, особенно, в сфере национальных отношений (решение в общей массе вопросов реабилитации народов, вопросов сохранения языков, самобытности, традиций народов, расширение контактов с международными организациями, занятыми проблемами решения жизнеобустройства этнических меньшинств и др.).

Все это позволяет, по нашему мнению, приступить к новому этапу в развитии государственности, более совершенному с учетом накопленного опыта в прошедшем десятилетии в сфере национальных отношений. Однозначно этот процесс базируется на основе традиций российской государственности, с учетом принципов федерализма, возможностей формирования институтов Гражданского общества в Российской Федерации.

Для решения этой сложной задачи был подготовлен проект Концепции государственной национальной политики с внесенными коррективами и представлен в сентябре 2005 г. на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Проект Концепции стал более компактным, и в то же время емким. Вместо 7 имевшихся разделов предлагаются 4 раздела.

Устранены положения, касающиеся механизма реализации Концепции, перечисления министерств, ведомств, принимавших участие в разработке Концепции, ее исполнения. Устранены также отдельные положения, которые утратили свою актуальность или просто не должны значиться в документе такого рода. Например, перечисление общественных объединений, подробное описание мер по реабилитации народов, перечисление малозначащих мер, не имеющих актуальности, в частности, в разделе 7 Концепции (1996), которыми должно осуществляться проведение в жизнь государственной национальной политики, а также многих других детализированных положений. Исключен раздел основных направлений региональных программ государственной национальной политики. Межведомственная комиссия, готовившая коррективы в Концепцию, посчитала наличие этого раздела излишним. По мнению Комиссии, в этом разделе рассматривалась практическая сторона вопроса. Региональная программа должна учитывать специфику мест. Конечно, региональные программы будут разрабатываться с учетом принимаемой Концепции¹²¹.

В новом документе осуществлена попытка уйти от перечисления различного рода хозяйственных мер, так как к решению их на практике привлекаются другие министерства и ведомства. В предлагаемых коррективах в Концепцию не сняты положения о наличии конфликтных зон, разделенных народах, о миграционных процессах. Находят констатацию и такие социальные явления как наличие безработицы, правовая

неурегулированность земельных и территориальных отношений, споров, проявление этнократических устремлений.

Закономерно, что значительное место занимает изложение самих принципов государственной национальной политики Российской Федерации. Они стали более компактными по своей направленности, учитывающими те события и изменения, которые произошли в жизни российского общества.

Безусловно, цели национальной политики можно определять обширно, но главной из них, и это правильно отмечено в отзывах Правительства Москвы, руководителей Читинской области, Республики Калмыкия, Краснодарского края, остается акцентирование внимания на актуальном вопросе, консолидации многонационального общества России.

На наш взгляд, среди основополагающих принципов государственной национальной политики можно назвать следующие:

- признание в качестве единственного носителя суверенитета и источника власти всего многонационального народа Российской Федерации; сохранение государственной целостности, единства системы государственной власти, равноправия и самоопределения народов Российской Федерации;

- сплочение граждан Российской Федерации как единой гражданской нации, упрочения общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина, равенства прав и свобод независимо от национальной принадлежности, языка и культуры каждого;

- свободное определение каждым своей национальной принадлежности; запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни, пропаганду расового, национального, религиозного или языкового превосходства;

- гарантии государственной защиты прав человека, в том числе связанные с сохранением его самобытности; признание необходимости защиты прав национальных меньшинств и защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов;

- защита и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации (Федеральный закон «О

государственном языке Российской Федерации»); признания права каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества;

– признание необходимости сохранения исторического и культурного наследия; содействие развитию национальных культур и языков народов России (Основы законодательства о культуре).

Несомненно, принципы проникнуты идеей равноправия граждан независимо от национальной принадлежности.

Выработанная система механизмов реализации национальной государственной политики содействовала стабилизации обстановки в Российской Федерации и, особенно, это становилось ощутимым во второй половине 1990-х гг. – начале XXI в. Хотя имели и имеют место межнациональные конфликты, «кризисы», тем не менее, российское многонациональное сообщество заметно продвинулось вперед в плане демократизации, создании институтов гражданского общества, формировании законодательной системы общества, определении основных направлений развития межнациональных отношений, укреплении позиций Российской государственности на международной арене. Все эти меры позволяют приступить к постепенным преобразованиям в сфере экономики и культуры в новых условиях существования многонационального российского государства.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ I

¹ Первая всеобщая перепись населения 1897 г. СПб., 1900.

² Там же.

³ Национальная политика в России: история и современность. М., 1997. С.174.

⁴ Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. СПб., 1900.

⁵ *Канпелер А.* Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад. / Перевод с нем. яз.: Светлана Червонная. М., 1996. С. 227.

⁶ *Черноус В.* К вопросу о горской цивилизации // Россия в XIX–XX вв. Ростов н/Д, 1992.

⁷ *Дзидзоев В.* Национальные отношения на Кавказе. Владикавказ, 1995. С. 66.

⁸ *Берже А. П.* Выселение горцев с Кавказа // Русская старина. 1882. Т. 33. С. 287.

⁹ *Кумыков Т. Х.* Выселение адыгов в Турцию – следствие Кавказской войны. Нальчик, 1994. С. 8.

¹⁰ *Хоперская Л. Л.* Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе: концепция этнической субъектности. Ростов н/Д: Издательство СКАГС, 1997. С. 42.

¹¹ Павел Пестель. «Русская правда». М., 1993. С. 115.

¹² Это признавали и сами депутаты Государственных дум. Например, депутат 1-й Государственной Думы Н. А. Бородин писал: «Инородцы, все взятые вместе, составляют всего немного, более 1/5 всего числа членов Думы. И, конечно, не могли и не могут оказать решающего влияния на мнение и суждение остальных 4/5 думского состава» (См. Информационная записка о национальном составе Государственных дум Российской империи (1906–1917 гг.) // Текущий архив Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации. 1997. Окт.

¹³ Так, Туркестан избирал 13 членов Государственной думы, но при этом туземцы (92 % населения края) избирали 6 депутатов, а русские (8 % населения края) избирали 7 депутатов. Город Варшава по закону 1907 г. избирал 1 депутата от всего нерусского населения и 1 депутата – от незначительного числа русских чиновников. Населения Казахстана и Якутии было лишено права участия в выборах. Финляндия не воспользовалась правом выборов, так как относилась к ним крайне отрицательно (1906–1917 гг.) // Текущий архив Министерства по делам национальностей и федеративным отношениям Российской Федерации. 1997. Окт.

¹⁴ Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 423–424.

¹⁵ Программы политических партий России. Конец XIX – начало XX вв. М., 1995. С. 422, 442.

¹⁶ Там же. С. 444.

¹⁷ Там же. С. 445.

¹⁸ Бродский А. Д., Верниченко М. А., Зиновьев А. П. Политические партии в России: страницы истории. М., 1990. С. 115.

¹⁹ Программы политических партий России... С. 457, 458.

²⁰ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб., 1992. С. 647.

²¹ Там же.

²² Там же. С. 650.

²³ Там же. С. 652.

²⁴ Бачинин А. Н. «Евангелие от Сергея»: земско-самодержавный проект устройства России // Россия в новое время: выбор пути исторического развития. Материалы межвузовской научной конференции 22-23 апреля 1994 г. М., 1994. С. 57–59.

²⁵ Программы политических партий России... С. 343.

²⁶ Там же. С. 328.

²⁷ Там же. С. 330.

²⁸ Струве П. Б. В чем же истинный национализм // На разные темы. СПб., 1902. С. 527, 528; Его же. Patriotica: политика, культура, религия, социализм. СПб., 1911.

²⁹ Зотова З. М. Струве П. Б. // Вопросы истории. 1993. □ 8. С. 66; Независимая газета. 1995. 21 апр.

³⁰ См.: Секиринский С. С., Шелохаев В. В. Либерализм в России. М., 1995. С. 185; Шелохаев В. В. Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907–1914 гг. М., 1991. С. 141, 142.

³¹ ГА РФ, ф. 579, оп. 1, д. 3514, л. 40; Русская мысль. 1912. □ 1. С. 6.

³² Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг., 1917. С. 14, 29.

³³ См. об этом: Программы политических партий России. С. 318–324, 338–339, 367–368.

³⁴ Там же. С. 144.

³⁵ Там же. С. 48.

³⁶ *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. 5-е изд. Т. 24. С. 143, 144.

³⁷ Не случайно, что именно этнокультурная компонента лежала в основе определения нации, даваемого российскими учеными, представлявшими различные политические течения.

³⁸ Союз объединенных горцев Северного Кавказа и Дагестана (1917–1918), Горская республика (1918–1920). Документы и материалы. Махачкала, 1994. С. 52.

³⁹ Там же. С. 52.

⁴⁰ Там же. С. 50.

⁴¹ *Боров А. Х., Думанов Х. М., Кажаров В. Х.* Современная государственность Кабардино-Балкарии: исток, пути становления, проблемы. Нальчик, 1999. С. 39.

⁴² *Ленин В. И.* Полное Собрание Сочинений. Т. 27. С. 453.

⁴³ *Сталин И. В.* Соч. Т. 3. С. 27.

⁴⁴ Образование СССР. Сборник документов 1917–1924 гг. М., 1949.

⁴⁵ Октябрь 1917: величайшее событие века или социальная катастрофа? (под ред. *П. В. Волобуева*). М., 1991. С. 208.

⁴⁶ Сборник официальных документов по советскому государственному праву. М., 1964. С. 128.

⁴⁷ *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф.* Опыты федерализма. М., 1994. С. 6.

⁴⁸ Сборник официальных документов по советскому государственному праву. М., 1964. С. 130.

⁴⁹ Россия 1917–1941. Документы, материалы, комментарии. (Сост. *Лукьянов М. Н.*). Пермь, 1993. С. 150.

⁵⁰ *Карп Э.* История Советской России. М., 1990. Кн. 1. Т. 1. С. 297.

⁵¹ Съезды народов Терек. Орджоникидзе, 1977. Т. 1. С. 224.

⁵² Документы по истории борьбы за советскую власть и образование автономии Кабардино-Балкарии (1917–1922). Нальчик, 1983. С. 139, 141.

⁵³ *Чистяков О. С.* Становление Российской Федерации. 1917–1922. М., 1966. С. 29.

⁵⁴ *Улигов У. А.* Социалистическая революция и гражданская война в Кабарде и Балкарии. Нальчик, 1979. С. 178.

⁵⁵ См.: Политика советской власти по национальному вопросу за 3 года. М., 1920. С. 13.

⁵⁶ Национально-государственное строительство в Российской Федерации: Северный Кавказ, 1917–1941. Майкоп, 1995. С. 208.

⁵⁷ Там же. С. 65.

⁵⁸ Документы по истории борьбы за Советскую власть... С. 624–625.

⁵⁹ ЦГА КБР, ф. 201, оп. 1, д. 17. л. 60–61; ф. 2, оп. 2, д. 4.

⁶⁰ См. Национально-государственное строительство в Российской Федерации: Северный Кавказ. 1917–1941 гг. Майкоп, 1995.

⁶¹ СУ, 1995, □ 11. С. 76; *Ансоков М. Г.* Указ. соч. С. 207–210; *Кониев Ю.* Автономия народов Северного Кавказа. Орджоникидзе, 1973. С. 97–120.

⁶² ГАРФ. Ф.-Р. 4085, оп. 12-а, д. 193, л. 5.

⁶³ Там же. Л. 3.

- ⁶⁴ Конституция и конституционные акты РСФСР 1918–1937 гг. - М., 1940. С. 90. Док. 48.
- ⁶⁵ См.: ГАРФ. Ф.-Р. 1318, оп. 25, д. 3, л. 90.
- ⁶⁶ Бугай Н. Ф., Мекулов Д. Х. Народы и власть: «социалистический эксперимент». Майкоп, 1994. С. 170.
- ⁶⁷ Там же.
- ⁶⁸ См.: Бугай Н. Ф., Мекулов Д. Х. Указ. соч. С. 178.
- ⁶⁹ Там же. С. 180.
- ⁷⁰ ГАРФ. Ф.-Р. 4085, оп. 12-а, д. 4, л. 1, 23.
- ⁷¹ Там же. Л. 23-об.
- ⁷² См.: ЦГА КБР. Ф.-Р. 8, оп. 2, д. 59, л. 1-6.
- ⁷³ См. Гимпельсон Е. Г. Формирование советской политической системы. М., 1995 и др.
- ⁷⁴ ГАРФ. Ф.-Р. 235, оп. 124, д. 93, л. 59.
- ⁷⁵ См.: Национально-государственное строительство в Российской Федерации: Северный Кавказ (1917–1941 гг.). Майкоп, 1995. С. 245–280.
- ⁷⁶ Национально-государственное строительство в СССР в переходный период от капитализма к социализму (1917–1936 гг.). М., 1968. С. 447.
- ⁷⁷ Там же. С. 450.
- ⁷⁸ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. Кн. 1. С. 323.
- ⁷⁹ Кониев Ю. И. Автономия народов Северного Кавказа. Орджоникидзе, 1973. С. 180.
- ⁸⁰ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. М., 1993. Кн. 3. С. 103.
- ⁸¹ ЦГА КБР. Ф.-Р. 8, оп. 2, д. 61.
- ⁸² Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. В. Указ. соч. С. 345.
- ⁸³ Сабанчиев Х.-М. А. Были сосланы навечно. Депортация и реабилитация балкарского народа. Нальчик, 2004. С. 125; См. также: Н. Ф. Бугай, А. М. Гонов. Кавказ: народы в эшелонах. (20–60-е гг.). М., 1998; Аккиева С. И. Развитие этнополитической ситуации в Кабардино-Балкарской республике (постсоветский период). М., 2002; и др.
- ⁸⁴ Там же.
- ⁸⁵ Дзидзоев В. Д. Указ. соч. С. 40.
- ⁸⁶ Кашироков З. К. Кабардино-Балкарская Республика: от Декларации о государственном суверенитете до Конституции // Res Publica. Нальчик, 2000. Вып. 1. С. 249.
- ⁸⁷ Бабурин С. Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1995. С. 152.
- ⁸⁸ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. М., 1988. С. 134, 135.
- ⁸⁹ Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 19–20 сентября 1989 г. М., 1989. С. 14–43, 205–211.
- ⁹⁰ Наиболее ярко это проявилось в докладе на Сентябрьском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС. (Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 19–20 сентября 1989 г. С. 14–33, 205–211).
- ⁹¹ Союз можно было сохранить. Белая книга. М., 1995. С. 95.
- ⁹² Там же. С. 54.
- ⁹³ Там же. С. 81–86.

- ⁹⁴ Там же. С. 98.
- ⁹⁵ Там же. С. 102.
- ⁹⁶ Барсенков А. С. Введение в современную российскую историю 1985–1991 гг. М., 2002. С. 137.
- ⁹⁷ Там же. С. 137, 138.
- ⁹⁸ Воротников В. И. А было это так... М., 1995. С. 269, 290.
- ⁹⁹ Материалы Пленума ЦК КПСС. 19–20 сентября 1989 г. С. 166.
- ¹⁰⁰ Платонов О. А. Терновый венец России. М., 1997. Т. 2. С. 589–592.
- ¹⁰¹ Барсенков А. С. Указ. соч. С. 139.
- ¹⁰² Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 19–20 сентября 1989 г. М., 1989. С. 226.
- ¹⁰³ Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. М., 1993. Кн. 2. С. 102.
- ¹⁰⁴ Там же. С. 104.
- ¹⁰⁵ Барсенков А. С. Указ. соч. С. 179.
- ¹⁰⁶ Дробижева Л. М., Аклаев А. Р., Коротеева В. В., Солдатова Г. У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х г. М., 1996. С. 116.
- ¹⁰⁷ Там же. С. 115.
- ¹⁰⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. □ 16. Ст. 169. Далее (Ведомости...).
- ¹⁰⁹ Андрианов В. И., Черняк А. В. Одинокий царь в Кремле. М., 1999. Кн. 1. С. 290.
- ¹¹⁰ Ведомости... □ 5. Ст. 83; □ 17. С. 177; □ 22. С. 780.
- ¹¹¹ Андрианов В. И., Черняк А. В. Указ. соч. С. 284, 285.
- ¹¹² Согрин В. В. Политическая история современной России. М., 1994. С. 85.
- ¹¹³ Союз можно было сохранить. Белая книга. М., 1995. С. 318.
- ¹¹⁴ Шахназаров Г. Х. Цена свободы. М., 1993. С. 306, 307.
- ¹¹⁵ Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 года. М., 2003.
- ¹¹⁶ См.: Концепция государственной национальной политики в Российской Федерации. М., 1996. С. 5–7; // Реабилитация народов России. Сборник документов. М., 2000. С. 7–21.
- ¹¹⁷ Федеральный Закон «О национально-культурной автономии». М., 1996.
- ¹¹⁸ Там же.
- ¹¹⁹ См.: Концепция государственной национальной политики в Российской Федерации. М., 1996. С. 10–13.
- ¹²⁰ Текущий архив Министерства региональной политики Российской Федерации. 2005.
- ¹²¹ Там же.

Глава II

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ РОССИИ И ИХ ПРОЯВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

2.1. Социально-экономические факторы обеспечения стабильности в республиках Северного Кавказа

Состояние экономического положения и уровень жизни населения оказывают существенное влияние на развитие ситуации в сфере межнациональных отношений. Поэтому анализ обстановки в регионе в ходе проводимых в стране реформ крайне важен, а ее влияние на социально-экономическую составляющую общества необходимо для понимания, как региональных конфликтов, так и возникающих трудностей во взаимоотношениях федерального Центра с республиками Северного Кавказа.

Разрушение единого, складывающегося десятилетиями народнохозяйственного комплекса резко усугубило кризис во всех новых независимых государствах, в том числе и в Российской Федерации. В январе 1992 г. в России был сделан первый шаг на пути к рыночной экономике. Были освобождены цены на большинство товаров и услуг, упразднена в основном централизованно-фондовая система распределения ресурсов.

В условиях сохранявшейся предельной монополизации производства это привело к резкому взлету цен. За год они возросли на 2400 %. Обвальная инфляция, развязанная неожиданной либерализацией всех цен, в течение нескольких недель обратили вклады населения (500 млрд. руб.) в сберкассах в ничто. Безжалостная ликвидация сбережений никак не способствовала развитию производства. Столь же бесполезными оказались и ваучеры, полученные гражданами страны вместо реальных денег. Номинальная стоимость каждого ваучера составляла 10000 руб., и каждый мог по собственному усмотрению вложить его в экономику, став, таким образом, владельцем акций какого-нибудь предприятия¹. Такое решение объяснялось стремлением придать «народный» характер

возрождающемуся капитализму. Этот шаг, действительно, сбил на время нараставший взрыв социального негодования.

С конца 1992 г. началась приватизация госсобственности. Первый этап приватизации проводился на основе ваучеров. В стране появилось 40 млн. акционеров, но главным образом номинальных, ибо до 70 % акций через свободную продажу ваучеров и заданные правительством правила приватизации сконцентрировались в руках прежних распорядителей госсобственности (номенклатуры и управленческой бюрократии), владельцев различных коммерческих структур, легализовавшихся воротил подпольного бизнеса, а также устроителей многочисленных «чековых инвестиционных фондов»: под будущие мифические дивиденды они выдавали населению в обмен за ваучеры свои ничем на деле не обеспеченные сертификаты акций². В деревне происходило преобразование колхозов в производственные паевые товарищества.

Тем временем экономический кризис, отчасти неизбежный при структурной перестройке народного хозяйства, углублялся. Остановка многих крупных предприятий, особенно в первой половине 1990-х гг., распад многих трудовых коллективов вели к разобщению граждан, этнических общностей, их самоизоляции, поиску новых мест для выживания. Наиболее остро это ощущалось в промышленных и культурных центрах Северного Кавказа.

Экономика республик Северного Кавказа обладает в основном аграрной структурой. Но каждая из них в 1970–1980-е гг. развивала ту или иную индустриальную специализацию. В Кабардино-Балкарии – это цветная металлургия (знаменитый Тырныаузский комбинат), в Карачаево-Черкесии – химические предприятия, в Чечне – нефтеперерабатывающий комплекс, в Северной Осетии – металлургия, горная промышленность. Наряду с этим в республиках располагались машиностроительные предприятия различной мощности, а также предприятия пищевой, легкой и деревообрабатывающей отраслей промышленности.

Следует отметить, что при постепенном угасании предприятий индустриальной специализации во всех республиках региона, особенно предприятий машиностроения и отраслей ВПК, продолжают функционировать перерабатывающие предприятия, работающие на местном сырье, пищевого, деревообрабатывающего профиля, строительных материалов. Поэтому процесс трансформации промышленного сектора экономики в республиках следует рассматривать именно по ситуации в этих отраслях.

В них так же, как и в сельском хозяйстве можно отметить четко просматривающиеся этапы: разукрупнение предприятий, их банкротство, приватизацию и перепрофилирование – тенденции, знакомые по другим регионам страны. Однако следует уточнить: в сложившихся традиционных индустриальных районах этот процесс происходит параллельно с сохранением части предприятий и открытием новых, ориентированных на другие технологии. В республиках же Северного Кавказа закрывающиеся предприятия не имеют перспективы воссоздания. Так, в Назране (Ингушетия) в 1998 г. была ликвидирована трикотажная фабрика, которая поставляла продукцию в разные регионы России. На фабрике были заняты около 2000 чел. В ее здании сейчас расположен ОАО «Универсальный крытый рынок». Похожая участь постигла там же и завод «Электроинструмент», ликвидированный в 2000 г. Частное предприятие ООО «Завод легких сплавов «ВИЛС», которое расположилось на площадях «Электроинструмента», смогло предоставить только восьмую часть от закрытых вакансий³.

Повсеместно в республиках отмечается низкое использование (на 1/3) производственных мощностей сохранившихся предприятий. И это не проявление общероссийской тенденции. Так, официальные данные Карачаево-Черкесской Республики свидетельствуют о том, что по сравнению со средними российскими показателями объем производства на конец 1990-х гг. сократился в три раза.

Федеральная дотация КЧР за последние годы возросла с 30 до 85 %.

Процесс ликвидации затронул в первую очередь промышленные предприятия, продукция которых поставлялась на региональный рынок в качестве сырья или комплектующих. Та же участь постигла также рентабельные и необходимые для данной республики, района предприятия. С этой позиции представляет интерес пример разрушения накопленного производственного потенциала в казачьем районе Карачаево-Черкесской Республики – Зеленчукском. Здесь была сравнительно высоко (для сельскохозяйственного района) развита сопутствующая и перерабатывающая промышленность. В районе были размещены завод «Электроизолит», Кардоникский маслосырзавод регионального (северокавказского) значения, райпищепром, лесхоз, валяльно-войлочный завод союзного масштаба, предприятие «Сельхозтехника», завод «Спираль», шубомеховое производство, прядильная фабрика, типография, мебельный комбинат.

На всех названных предприятиях, как и в колхозах, было занято преимущественно русское население⁴. Предприятия были акционированы и через некоторое время закрыты, что сопровождалось потерей рабочих мест и распродажей дорогостоящего оборудования. Но следует обратить внимание на особенности этого процесса: разваливались производства, изготавливающие не промежуточный продукт, а конечный и при этом работающие на сельскохозяйственном сырье данного и соседних районов. Предприятия являлись достаточно автономными по отношению к общероссийскому промышленному комплексу.

Такая тенденция характерна и для других республик. В частности, комиссия ЮФО по проверке деятельности исполнительной власти Республики Адыгея за 1998–2001 гг. отмечает: «Анализ результатов проведения процедур банкротства в РА показывает, что доля их успешного завершения низка. Преобладает конкурсное производство,

направленное на распродажу имущества. Из 165 завершенных процедур банкротства только 10 закончились финансовым оздоровлением должника (6 %). Сумма погашенной задолженности по платежам в бюджет и внебюджетные фонды составила лишь 16,2 млн. рублей, долги в бюджеты всех уровней составили 215 млн. рублей⁵. И далее комиссия делает вывод: «Анализ результатов завершения процедур банкротства по отдельным предприятиям показывает, что зачастую этот инструмент используется в криминальных целях. Это, прежде всего, незаконный перевод собственности из одной формы в другую или вывод активов предприятий с государственной формой собственности в интересах узкого круга заинтересованных лиц»⁶.

В Республике Адыгея так же, как и в Карачаево-Черкесской Республике, имеет место нарушение Федерального закона «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» в части передачи государственного и муниципального имущества в собственность без проведения конкурса либо аукциона, т.е. «своим людям». Исполнительные органы власти используются не только для перераспределения собственности, но и для «приобретения» части государственной собственности посредством механизма вхождения государственных чиновников республиканского уровня в руководство акционерных обществ с государственным участием в качестве представителей государства. Проверка в Республике Адыгея вскрыла крайне низкую эффективность такой работы: «Доходность государственного пакета акций практически равна нулю. За три года в виде дивидендов в федеральный бюджет перечислено 24 тыс. рублей, в республиканский – 52 тыс. рублей. Между тем 40 из 44 представителей государства в акционерных обществах являются должностными лицами органов исполнительной власти Республики Адыгея. Ротация в органах управления акционерных обществ с государственным участием, а также ротация представителей государства в составах совета директоров практически не проводится»⁷.

Иными словами, созданные в республиках в предшествующие десятилетия предприятия стали рассматриваться исполнительными органами власти как ресурс, подлежащий перераспределению и приватизации между консолидированными этногруппами, что выразилось на практике в бесконкурсной передаче государственного имущества, передаче земли и зданий (домов культуры, детских дошкольных учреждений, обанкротившихся предприятий и др.) в аренду без оформления арендных договоров, специальном банкротстве предприятий для их распродажи, имитации аукционов по распродаже предприятий и реальной их распродаже по символической цене. Все эти явления узнаваемы по опыту других регионов страны. Отличительной же чертой северокавказских республик является четко просматривающийся этнический характер этого процесса, отстранение от него представителей недоминирующих народов (в том числе русского).

Индустриальный сектор сжимается за счет расширения сферы торговли и услуг. Например, в 2001 г. в Республике Адыгея были зарегистрированы 2202 предприятия (хотя активно действует только половина). В Кабардино-Балкарской Республике за время реформ численность малых предприятий достигла 39 тыс. В частном секторе и на предприятиях смешанной формы собственности в КБР работает около 53 % занятого населения, что составляет 132 тыс. человек. В Республике Адыгея в сфере малого предпринимательства сосредоточено не более 27 % работающих⁸.

Национальные республики Северного Кавказа пока являются «высокодотационными» и «среднедотационными». Тем не менее, в республиках предпринимаются меры, в том числе и с использованием собственных ресурсов, по оживлению экономики, возрождению и развитию национальных культур.

В этих целях в 1990-х гг. осуществлялись программы социально-экономического развития республик Северная Осетия – Алания, Дагестан, Ингушетия, Адыгея, а также программа «Социально-экономическое развитие и национально-культурное возрождение балкарского народа» и др. С 2002 г. началась

реализация крупномасштабной федеральной программы социально-экономического развития «Юг России», рассчитанной на пять лет. Эта комплексная многоцелевая программа включает около 700 проектов, осуществление которых окажет значительное влияние на ход рыночных преобразований в регионах Юга России. За период реализации программы валовой региональный продукт предусматривается увеличить на 65–70 %. Намечается создание дополнительно около 700 тыс. рабочих мест и свыше 140 тыс. будет сохранено в результате реконструкции целого ряда старых производств. Как видно из таблицы □ 1, произведенный валовой региональный продукт в расчете на душу населения в субъектах Северного Кавказа существенно ниже, чем в среднем по России. При этом заметна внутрирегиональная дифференциация: если ВРП в расчете на одного человека в Ставропольском крае составлял 72 % от среднероссийского показателя, Краснодарском крае и Ростовской области – 63–65 % в 1997 г., в 2003 г. показатель снизился и составил от 50–31 %, то в республиках Северного Кавказа в 1997 г. он не превышал 41–43 %, в Адыгее и Карачаево-Черкессии не достигал уровня в 40 % от РФ, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии – Алании – 35–37 %, а в Дагестане и Ингушетии, наиболее бедных регионах, и вовсе составлял лишь 20 % от среднероссийского уровня. В 2003 г. показатель ВРП не превышал 34 %, кроме Краснодарского края, где он составлял 50 % (см. табл. □ 1).

Анализ таблицы □ 1 показывает, что уровень промышленного развития Северного Кавказа заметно ниже, чем в среднем по Российской Федерации. Показатель производства промышленной продукции в расчете на душу населения только в Ростовской области превышает 60 % от среднероссийского уровня, а еще в трех субъектах Федерации – Ставропольском и Краснодарском краях и Карачаево-Черкесской Республике достигает только 30–40 % от РФ. Около 25 % от российского уровня составляет производство промышленной продукции на одного жителя в Республике Адыгея и Кабардино-Балкарской Республике. Иная картина в сельском хозяйстве: здесь

наблюдается более высокий, чем среднероссийский уровень производства (>1) практически во всех субъектах Северного Кавказа, кроме республик Дагестан и Северная Осетия-Алания. Повышенной концентрацией сельскохозяйственного производства отличаются Ставропольский и Краснодарский края, где уровень соответственно в 1,7 и в 1,6 раза выше, чем по России в целом.

Сельскохозяйственная специализация характерна для большинства республик, кроме Северной Осетии – Алании, а повышенная концентрация сельхозпроизводства – для Карачаево-Черкесии (в 1,22 раза выше среднероссийского) и Ростовской области (в 1,31 раза). По сравнению с 1997 г. в 2003 г. уровень промышленного развития заметно повысился. Так, в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии – Алании этот показатель составил от 100 % до 163 %. В Краснодарском, Ставропольском краях и Ростовской области производство промышленной продукции на душу населения достигает 193 %–274 %. Но в республиках Дагестан и Ингушетия этот показатель остается очень низким – 34 % и 23 % соответственно.

Необходимо отметить, что Северокавказский регион остается важным производителем сельскохозяйственной продукции. Здесь сельское хозяйство ориентировано на выращивание зерновых и масличных плодовоовощных культур, производство животноводческой продукции. Производство сельскохозяйственной продукции, несмотря на нерентабельное функционирование предприятий данной отрасли за 2003 г. (по сравнению с 1997 г.), практически по всем республикам Северокавказского региона имеет тенденцию к росту. Данный показатель выше среднего уровня по Российской Федерации. Это объясняется тем, что в производстве сельскохозяйственной продукции региона значительную роль играют личные подсобные хозяйства населения, на долю которых приходится около 70% производства всей сельскохозяйственной продукции.

По сельскому хозяйству, как и в 1997 г., показатель производства выше среднероссийского уровня в большинстве

субъектов Северного Кавказа. Исключение составили республики Адыгея – 56 %, Дагестан – 73 %, Ингушетия – 38 %. В Северной Осетии – Алании производство сельскохозяйственной продукции на душу населения по сравнению с 1997 г. повысилось, но не достигло среднероссийского уровня и составило 80 %. В Ростовской области этот показатель снизился с 131 % до 98 % (см. таб. □ 1).

Из таблицы □ 1 видно, что в 2003 г. капиталовложения и розничный товарооборот по всем северокавказским республикам ниже, чем в среднем по России. Иная картина наблюдается в Краснодарском, Ставропольском краях и Ростовской области, где розничный товарооборот вырос с 252 до 281%.

Инвестиционная деятельность характеризуется повышением роли собственных средств предприятий и организаций, за счет которых финансируется большая часть инвестиций. В Краснодарском крае их доля составляет 59 %, в Ростовской обл. – 67 %, в Ставропольском крае – 50 %⁹. В то же время роль бюджетных средств как из федерального, так и местных бюджетов снижается. Объемы капитальных вложений из всех источников финансирования снижаются во всех регионах Северо-Кавказского экономического района (далее – СКЭР). В 1997 г. только в Кабардино-Балкарской Республике отмечен годовой прирост инвестиций в 2 % к уровню 1996 г. В тот же период в остальных субъектах федерации СКЭР объемы инвестиций к предыдущему году снизились: в республиках Адыгея и Ингушетия – более чем наполовину, в Краснодарском крае и Ростовской обл. – на 20 %, в Ставропольском крае – на 3%. Направление средств на строительство объектов распределялось по-разному: если в Ростовской обл. большая часть (70%) инвестиций была направлена на строительство объектов производственного назначения, то в Республике Адыгея – 44 % (см. таб. □ 1).

В 1998 г. происходило дальнейшее сокращение инвестиций в основной капитал. В сопоставимых ценах объемы инвестиций сократились (в % к 1997 г.): в Адыгее – на 15,1 %, Дагестане –

на 51,8 %, Ингушетии – на 24,1 %, Кабардино-Балкарии – на 4,9 %, Карачаево-Черкесии – на 6,8 %, Северной Осетии – Алания – на 1,6 %; Ставропольском крае – на 6,4 %¹⁰. Только в двух субъектах – Краснодарском крае и Ростовской области – произошел рост инвестиций соответственно на 7,9 % и 8,2 % за год, в чем немалую роль сыграли привлеченные в эти регионы иностранные капиталы. В Российской Федерации в целом объемы инвестиций в основной капитал сократились за 1998 г. на 6,7 %.

Таким образом, сравнивая ситуацию в инвестиционной сфере со среднероссийским показателем, можно констатировать, что за 2003 г. она была различной и колебалась в пределах территорий СКЭР: резкий спад капиталовложений в республиках Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкессия; средний и низкий темпы спада были отмечены в Ставропольском крае, республиках Кабардино-Балкарской и Северной Осетии – Алании; прирост инвестиций в Краснодарском крае и Ростовской области (см. табл. 1).

Анализ таблицы □ 2 показывает, что в структуре промышленности Северного Кавказа преобладает пищевая отрасль, составляющая 31,4 % от общего объема производства отраслей. Ведущими отраслями анализируемого региона также являются машиностроение и металлообработка, которые составляют 12,8 % от общего объема, электроэнергетическая отрасль – 18,8 %.

Динамика объемов промышленного производства за период 1993-2003 гг. позволяет проследить за развитием этой отрасли в северокавказских республиках (см. табл. 3). В республиках Дагестан, Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкессия он ниже среднего по Российской Федерации, либо на общероссийском уровне, сократилось промышленное производство в Краснодарском крае и Ростовской области; небольшой прирост был отмечен в республиках Адыгея и Кабардино-Балкария; максимальный прирост – в Ставропольском крае. Стабилизирующее значение на экономику в республике Адыгея оказал прирост продукции в пищевом

комплексе, который дает более 52 % объема промышленного производства: сокращение импорта дало импульс увеличению выпуска растительного масла (+40,5 % к 1997 г.), сахара-песка (+3,1 %), плодоовощных консервов (+22,9 % к 1997 г.)¹¹. Та же картина отмечалась в Кабардино-Балкарской Республике, где за счет высоких темпов роста продукции в пищевой индустрии, занимающей 29 % в структуре промышленного комплекса республики, обеспечен общий рост. В Ставропольском крае прирост продукции в промышленности обеспечили химические производства, работающие на экспорт (минеральные удобрения, лаки, краски), строительная индустрия и пищевой комплекс. В Ростовской области, где спад в промышленном производстве был ниже, чем в среднем по стране, также отмечался рост в пищевой индустрии, производстве строительных материалов, выпуске детской одежды из джинсовых тканей.

Финансовый кризис, пик которого пришелся на III кв. 1998 г., дал толчок работе предприятий, занятых переработкой сельхозсырья, что благотворно отразилось на общеэкономической ситуации. Благоприятная ценовая конъюнктура и растущая конкурентоспособность отечественных продуктов питания, по сравнению с импортным продовольствием, поддерживали пищевой сектор экономики. А его развитие в свою очередь повышало спрос и на местное сельхозсырье.

В 2002–2003 гг. по всем субъектам СКЭР наблюдается незначительная тенденция к снижению объемов промышленного производства, что обусловлено множеством причин хозяйственной деятельности предприятий.

Ситуацию на потребительском рынке региона характеризовала динамика показателей розничного товарооборота (см. табл. 4). В результате снижения реальных доходов населения в 1998 г. объем розничного товарооборота почти повсеместно в стране снизился: в среднем по Российской Федерации – на 4,5 % (к уровню 1997 г.), тогда как в 1997 г. отмечался годовой прирост + 4,7 %. Снижение розничного товарооборота в 1998 г. характерно для большинства российских

регионов. На этом фоне в 6 из 9 регионов, входящих в СКЭР (кроме Чеченской Республики, по которой нет данных), розничный товарооборот вырос – в республиках Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкария, Ставропольском крае и Ростовской области, а снизился лишь в республиках Адыгея, Карачаево-Черкесия и Краснодарском крае. Этот факт можно объяснить только наличием у определенной части населения Северного Кавказа теневых, т. е. неучтенных реальных доходов. Именно эти средства в период кризиса могли быть израсходованы на покупку товаров и услуг. Особенно большой разрыв в динамике реальных доходов и розничного товарооборота отмечался в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии – Алании и Ростовской области.

На наличие масштабного сектора неформальной («теневой») экономики указывают и отдельные статистические данные по промышленному производству. Так, по официальным источникам, в 1997 г. промышленное производство снизилось во всех регионах СКЭР, кроме Карачаево-Черкесской Республики, где был отмечен рост на 5,7 %. В то же время по расчетам Госкомстата России объем промышленного производства с учетом оценки на неформальную деятельность возрос в республиках Дагестан на 2,5 % (официально – спад на 1,2 %), Ингушетии – на 7,1 % (официально – 25,7 %), Кабардино-Балкарии – на 1,1 %, Карачаево-Черкесии – на 9,9 %, Северной Осетии – Алании – на 0,2 %, Ставропольском крае – на 2,6 %. Снизилось производство в промышленности только в Республике Адыгея (–8 %), Краснодарском крае (–9,2 % против официальных данных в 13,6 %) и Ростовской области (–6,9 %) ¹². Расхождение между официальной и расчетной статистикой указывает на республики: Северная Осетия – Алания, Ингушетия, Кабардино-Балкария как республики со значительной неформальной экономикой.

Таблица 4

**Динамика реальных денежных доходов населения
и розничного товарооборота в субъектах РФ, входящих в
Северо-Кавказский экономический район**

	1998 г. в % к 1997 г. (рост +, снижение –)		2003 г. в % к 2002 г. (рост +, снижение –)	
	Реальные доходы	Объем рознич- ного товаро- оборота	Реальные доходы	Объем рознич- ного товаро- оборота
Российская Федерация	–17,2	–4,5	+14,5	+9,4
Адыгея	–4,5	–8,6	+1,9	+4,5
Дагестан	–8,3	+22,8	+11,2	+22,0
Ингушетия	–1,0	+3,8	+3,6	–10,5
Кабардино- Балкария	–6,8	+6,9	+8,1	+12,1
Карачаево- Черкесия	–23,7	–11,2	+9,3	+12,9
Северная Осетия	–0,7	+14,8	+18,1	+5,6
Краснодарский край	–12,8	–2,8	+10,5	+6,8
Ставропольский				

край	–14,6	+1,9	+14,3	+8,1
Ростовская область	–14,5	+5,7	+14,3	+8,5

Источники: Социально-экономическое положение России. Сборники Госкомстата РФ за 1997, 2002, 2003 гг.

По показателям соотношения среднего дохода и прожиточного минимума в 1998 г. субъекты Северного Кавказа Российской Федерации попали либо в группу «малообеспеченные регионы», либо в группу «бедные регионы»¹³. К бедным отнесены субъекты Российской Федерации, в которых на среднедушевой доход нельзя приобрести один набор прожиточного минимума, рассчитанного по методике Всероссийского центра уровня жизни (далее – ВЦУЖ). Это республики Ингушетия (доход равен 48 % стоимости набора), Дагестан (57 %), Карачаево-Черкесская (79 %), Кабардино-Балкарская (82 %) и Ставропольский край (96 %). В группу малообеспеченных регионов с коэффициентом от 1 до 1,5 вошли республики Адыгея (1,03 % стоимости набора можно приобрести на средний доход), Северная Осетия – Алания (1,05 %), Краснодарский край (1,06 %), Ростовская обл. (1,10 %). Несколько иные данные приводит Министерство труда, которое рассчитывает прожиточный минимум трудоспособного населения по собственной методике (см. табл. 5).

Таблица 5

**Покупательная способность средней зарплаты
и наличие дорогостоящего имущества**

	Средняя зарплата, руб. (ноябрь)		Средняя зарплата в % к прожиточном у минимуму		Обеспеченнос ть автомобилями (штук на 1000 чел)	
	1998	2003	1998	2003	1997	2003
1	2	3	4	5	6	7
Российская Федерация	1182, 4	5498,5	169,9	273,4	114	153,2
Адыгея	729	3317,5	147,3	230,1	135	151,9
Дагестан	404,3	2409,2	84,2	167,3	46	50,8
Ингушетия	674,7	3576,0	120,9	203,9	39	45,7
Кабардино- Балкария	615,2	2877,1	108,5	198,3	95	102,1
Карачаево- Черкесия	646,6	3080,9	139,4	183,0	80	123,3
Северная Осетия	604,1	2792,6	101,5	233,3	100	123,4
Краснодарский край	886,7	4033,1	182,1	231,0	141	187,1

Источники: Социально-экономическое положение России. Регионы России. Сборники Госкомстата РФ за 1997, 1998, 2003 гг.

По методике, предложенной Минтруда Российской Федерации, в группу слаборазвитых попадали республики Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания. При этом все регионы, кроме Краснодарского края, отличаются худшим, чем среднероссийское, соотношением средней зарплаты к прожиточному минимуму (8 регионов имеют показатель ниже (1,69 раза). В то же время обеспеченность жителей автомобилями в 4 субъектах Северного Кавказа (из 9) выше, чем в среднем для РФ, в том числе и в «малообеспеченных» – Республике Адыгея, Ростовской области, Ставропольском крае.

В 2003 г. по сравнению с 2002 г. реальные доходы населения в отличие от 1997 г. имеет тенденцию к росту по всем субъектам СКЭР. Причем в Дагестане, Северной Осетии – Алании, Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области был отмечен рост более чем на 10 %. В Кабардино-Балкарии доходы также выросли и составили 8 %, а в Карачаево-Черкесии – 9 %. Объем розничного товарооборота также имеет тенденцию к росту по всем субъектам Северного Кавказа, за исключением Республики Ингушетия, где розничный товарооборот снижается на 10,5 %. Значительный рост данного показателя наблюдается в Дагестане – 22 %.

Средняя заработная плата по всем субъектам Северного Кавказа была в этот период ниже среднероссийской зарплаты. В Краснодарском крае этот показатель был наиболее близок к уровню Российской Федерации. Соотношение зарплаты к прожиточному минимуму также во всех северокавказских республиках ниже, чем в среднем по России, как в 1997 г., так и в 2003 году. К наиболее бедным, как по средней зарплате, так и по соотношению к прожиточному минимуму, относятся Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания.

При учете обеспеченности автомобилями на 1000 чел. наблюдается несколько иная картина. В Краснодарском, Ставропольском краях и Ростовской области этот показатель выше, чем среднероссийский. Незначительно ниже в Республике Адыгея. В республиках Северная Осетия – Алания, Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария обеспеченность автомобилями на 1000 чел.

составляет по 123 и 102 штуки соответственно. Наиболее низкие показатели в этом отношении в республиках Ингушетия и Дагестан. Данные о наличии автомобилей на каждую тысячу жителей региона плохо коррелируются и с часто используемым для характеристики Северного Кавказа показателем уровня бедности. Так, показатель уровня бедности, исчисляемый как доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в общей численности жителей составляет по данным Госкомстата Российской Федерации: в Адыгее – 46 %, Дагестане – 45 %, Кабардино-Балкарии – 43 %, Карачаево-Черкесии – 46 %, Северной Осетии – Алании – 43 %, Краснодарском крае – 32 %, Ставропольском крае – 40 %, Ростовской области – 33 %, тогда как по Российской Федерации в среднем на ту же дату – 25 % (1996). Данные свидетельствуют о том, что во всех регионах Северного Кавказа уровень бедности выше среднероссийского.

К подобному выводу подводит официальная статистика денежных доходов населения и их соотношения с прожиточным минимумом: отставание Северного Кавказа и здесь очевидно (см. табл. 6). Однако эти усредненные цифры, во-первых, не учитывают доходы от теневого бизнеса, а, во-вторых, затушевывают проблему сильного расслоения доходов населения. Коэффициент расслоения (соотношение доходов беднейших и самых богатых групп населения) в большинстве регионов очень высок, а поэтому уровень бедности соседствует с высокими доходами, как и всюду в стране.

Анализ динамики денежных доходов населения за 2000-2003 гг. (см. табл. 6) показывает, что как и в первые анализированные 4 года данные среднедушевого денежного дохода по Северному Кавказу (9 исследуемых субъектов) продолжали оставаться ниже уровня по Российской Федерации.

Северный Кавказ по уровню социального, экономического развития и уровню жизни населения в целом уступает другим экономическим районам России. Причем уровень жизни в республиках ниже, чем в территориальных образованиях. Низкий уровень доходов не компенсируется низкой стоимостью «прожиточной корзины». В столицах субъектов Северного Кавказа

стоимость набора 25 основных продуктов питания по нормам потребления, соответствующим прожиточному минимуму, в 1998 г. практически не отличалась от среднероссийской, а в гор. Нальчике даже превышала ее. В то же время фактор существенной дифференциации доходов населения и наличие неформальных источников повышения уровня жизни необходимо учитывать при разработке программ федерального финансирования и помощи населению Северного Кавказа. Эта помощь должна быть строго адресной и, безусловно, контролируемой, иначе финансовые средства попадают не тем, кто в них больше нуждается.

Таблица 6

**Денежные доходы населения
Северо-Кавказского экономического района**

Показатели	Годы	Северный Кавказ	Российская Федерация
1	2	3	4
Среднедушевой денежный доход в месяц, тыс. руб.	1994	129,1	206,3
	1995	310,4	515,4
	1996	453,9	764,2
	1997	522,2	921,0
	2000	1258	2290,0
	2001	1650	3078,0
	2002	2221	3972,0

	2003	2686	5162,0
Среднедушевой прожиточный минимум в месяц, тыс. руб.	1994	79,8	86,6
	1995	212,8	264,1
	1996	277,8	369,4
	1997	318,4	411,2
	2000	1123	1350
	2001	1375	1574
	2002	1599	1893
	2003	1790	2143
Соотношение денежного дохода и прожиточного минимума, %	1994	163	238
	1995	163	195
	1996	146	207
	1997	164	224

1	2	3	4
	2000	–	–
	2001	377,4	216,2
	2002	128,5	245,8
	2003	213	289,1

Источники: Российский статистический ежегодник за 1997–2003 гг.;
Регионы России. Сборники Госкомстата РФ за 1994–
2003 гг.

Экономическая ситуация в регионе осложнялась неблагоприятной обстановкой на рынке труда, где сложился колоссальный разрыв между спросом и предложением рабочей силы, а избыточные трудовые ресурсы не находили необходимых сфер занятости (см. табл. 7). Отчасти это связано с остановкой или неполной загрузкой предприятий. В промышленности СКЭР уровень загрузки производственных мощностей составляет не более 30%¹⁴.

Численность зарегистрированных безработных в 1998 г. в СКЭР превышала 150 тыс. человек. На конец 1998 г. наиболее высокая безработица отмечалась в республиках Ингушетия – 8,4 % (53,1 % в 2003г.), Дагестан – 4,9 % (20 % в 2003 г.) при среднем по Российской Федерации показателе в 2,7 % (8,6 % в 2003 г.). Проблема безработицы усугубляется наличием большого числа вынужденных переселенцев из Чеченской Республики, Азербайджана, Грузии, Таджикистана. Всего число мигрантов, прибывших в регион, составило в 1998 г. 248,5 тыс. чел.; миграционный прирост в течение 1998 г. составил 22,7 тыс. человек. Реальная безработица, включая формальную и

вынужденную занятость в домашнем хозяйстве, существенно выше и достигала, например, в Кабардино-Балкарской Республике 35% экономически активного населения (по Российской Федерации – 11,3 %). По отдельным республикам фактический процент безработных, рассчитанный в соответствии с методикой Международной организации труда (МОТ), достигает 52 %. Особенно высокий уровень безработицы был среди этнических балкарцев: по оценке общественных организаций он достигал 85–90 %. Это одна из наиболее чрезвычайных социальных проблем Кабардино-Балкарской Республики. По сравнению с 1997 г. уровень безработицы растет как в целом по России, так и в исследуемых субъектах Северного Кавказа. В 2003 г. наибольший процент безработных наблюдается в Чеченской Республике – 70,9 % (см. таб. □ 7).

В субъектах Северного Кавказа насчитывается 4,5 млн. пенсионеров, что значительно больше среднероссийского показателя в расчете на 1 работающего. В этой связи регион нуждается в определенных дотациях на выплату пенсий, других социальных пособий. Наибольшее количество граждан в расчете на 1 заявленную вакансию в 2003 г. пришлось на Республику Дагестан – 71 человек. Напряженность в этом отношении отмечается также в Кабардино-Балкарской Республике – 14 чел. на место, тогда как в 1997 г. этот показатель составлял 6 чел. на одно рабочее место.

Без принятия необходимых мер безработица может стать источником высочайшей социальной напряженности с соответствующим обострением криминальной обстановки, межэтнических отношений, усилением влияния экстремистских политических группировок, ориентированных на формирование этно-религиозных государственных образований вне Российской Федерации.

Обострению социальной обстановки на Северном Кавказе способствует и возросшая преступность (см. табл. 8). Специфика проблемы в том, что в ряде случаев на волне легитимизации национальных движений к их руководству пришли криминальные силы. Наряду с этим в этой сфере действует почти бесконтрольно криминальный капитал, породивший феномен «спиртовой войны»,

осуществляются крупномасштабные террористические акты. Практикой стал и такой вид преступности, как похищение людей с целью выкупа.

Таблица 8

Уровень преступности на Северном Кавказе

Субъект РФ	Число зарегистрированных преступлений, на 100 тыс. жителей		в том числе преступления, связанные с применением наркотиков	
	1998	2003	1998	2003
1	2	3	4	5
Адыгея	1671	1174	594	328
Дагестан	665	471	2357	1266
Ингушетия	336	326	144	183

1	2	3	4	5
Кабардино-Балкария	850	808	839	861
Карачаево-Черкесия	1250	1247	770	568
Северная Осетия	1004	962	950	1080

Краснодарский край	1620	1140	11185	8233
Ставропольский край	1659	1502	4992	4041
Ростовская область	1717	1561	9501	5595
Россия (в среднем)	1755	1907	190127	181688

Источники: Российский статистический ежегодник за 1998, 2003 гг.; Регионы России. Сборники Госкомстата РФ за 1998, 2003 гг.

Растет число грабежей и убийств. Наибольший рост числа зарегистрированных правонарушений был отмечен в Республике Адыгея (на 21,6 % за 1998 г., по сравнению с 1997 г.), Карачаево-Черкесской Республике (на 23,4 %), Ставропольском крае (на 12,2 %), Краснодарском крае (на 12,8 %), тогда как для России в среднем он составлял 7,7 %. Сложная экономическая ситуация, последствия чеченской войны и локальные конфликты привели к тому, что Северо-Кавказский регион становился зоной социального бедствия. В 2003 г. показатель числа преступлений снизился по всем северокавказским республикам, тогда как в среднем по России было отмечено его повышение, но преступления, связанные с применением наркотиков, возрастают, в частности в республиках Ингушетия, Кабардино-Балкария и Северная Осетия – Алания относительно среднероссийского показателя.

Основные социальные показатели на Северном Кавказе в целом вдвое ниже среднестатистических (см. табл. 9). Если средний денежный доход гражданина России в конце 1998 г. оценивался в 900 руб. в месяц, то в Северо-Кавказском регионе он колебался от 300 руб. в Республике Ингушетия, до 600 руб. – в Краснодарском крае и Ростовской области (это максимум). Во

всех субъектах исследуемого региона, за исключением Ростовской области, уровень бедности в 1,5–2 раза был выше, чем в среднем по Российской Федерации, а заработная плата – почти вдвое ниже. В Республике Дагестан она составляет 30 %, в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии – Алании – 50 %, в Ингушетии – 60 % по отношению к средней зарплате по России.

Социальные гарантии также значительно отставали от общероссийского уровня. В Республике Северная Осетия-Алания детские пособия не выплачивались более 30 месяцев (своего рода российский «рекорд»). В Карачаево-Черкесской Республике ветераны были обеспечены бесплатными лекарствами только на 11 %. Даже в относительно благополучной Ростовской области на реализацию федеральных законов «О ветеранах» и «Об инвалидах» было выделено в 1998 г. только 18 % от необходимых затратных средств.

В 2000–2003 гг. уровень бедности по северокавказским республикам снижался, за исключением Республики Ингушетия, где он составлял 83 %, но при этом данный показатель остается выше, чем среднероссийский.

Финансовое положение Северного Кавказа в целом оставалось неустойчивым, поскольку бюджеты отдельных субъектов федерации дефицитны, так как их собственные доходы были ниже необходимых расходов (см. табл. 10).

Отсюда – высокая зависимость от финансирования из федерального бюджета, а также от принципов бюджетно-налогового федерализма, вырабатываемых на общероссийском уровне. С 1994 г. субъекты Российской Федерации на Северном Кавказе получают специальные финансовые отчисления (трансферты) из федерального Фонда финансовой поддержки регионам (ФФПР). В 1998 г. согласно «Закону Российской Федерации о бюджете на 1998 г.» ФФПР формировался за счет 14 % от общего размера налогов, поступающих в федеральный бюджет (в доходную часть), за исключением доходов от таможенных пошлин и сборов и иных таможенных платежей, а также не включая доходы целевых бюджетных фондов.

Сформированный таким образом Фонд затем перераспределяется среди субъектов федерации, каждому из которых общедоделальный закон определял долю от общих финансов Фонда. Среди 22 субъектов Российской Федерации, потребность которых в трансфертах составляет от 70 до 95 % их бюджетных расходов, находятся 19 национально-территориальных образований, в том числе республики Северного Кавказа¹⁵.

Несмотря на дифференциацию доли трансфертных платежей в бюджетах регионов Северного Кавказа, нельзя не признать их положительную роль в преодолении дефицитности этих бюджетов, в увеличении доходных статей. С учетом трансфертов из ФФПР состояние бюджетов территорий Северного Кавказа (в среднедушевом исчислении) отличалось в лучшую сторону по сравнению с общероссийской ситуацией: только в 5 субъектах из 10 по итогам 1998 г. был дефицит бюджета (в республиках Адыгея, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкария, Ставропольский край и Ростовская область), причем в меньших размерах, чем в целом по Российской Федерации. Бюджеты республик Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Краснодарском крае, и с учетом трансфертных доходов, были выполнены с профицитом.

В 2003 г. доходы бюджета на душу населения по северокавказским республикам были более чем в 2 раза ниже среднероссийского уровня. Тогда как по России в целом доходы составляли 7392 руб., в субъектах СКЭР этот показатель находился в рамках от 2848 руб. до 4495 руб. (наибольший показатель). Расходы по региону были также ниже среднероссийских. Доходная часть бюджета не покрывала расходы (см табл. 10), причем, если в среднем по России дефицит составлял 631 руб. на душу населения, то в Адыгее этот показатель составил 5850 руб., в Карачаево-Черкесии – 5354 руб., в Северной Осетии – Алании – 5311 руб., т. е. в СКЭР дефицит бюджета был почти в 10 раз больше, чем по России (см. таб. □ 10).

Наряду с дотационными регионами, куда вошли все субъекты Северного Кавказа Российской Федерации, в их числе были выделены, по Постановлению правительства Российской Федерации от 19 сентября 1998 г. □ 1112 вводилась категория так называемых депрессивных регионов (всего в России на рассматриваемый период таких регионов насчитывалось 28). По определению экономистов «депрессивный регион – это субъект федерации, переживающий экономический кризис, который выражается в низком валовом региональном продукте в расчете на душу населения, в сильном спаде производства, высоком уровне безработицы, низком уровне денежных доходов (прежде всего – заработной платы) и низком уровне жизни населения»¹⁶.

На территории Северного Кавказа было выделено 5 депрессивных регионов, которым помимо трансфертов из ФФПР Минфин России направил средства для дополнительной помощи из федерального бюджета. Такую помощь получили (в млн. руб.): Адыгея – 40, Карачаево-Черкесия – 19,1; Дагестан – 200, Северная Осетия – Алания – 59,8; Ингушетия – 9,8, а также город Сочи (Краснодарский край) – 27,7 (для проведения экологических мероприятий)¹⁷.

Выделение трансфертов из специального фонда федерального бюджета для выравнивания уровней доходов в регионах явилось в 1994–1998 гг., по существу главным инструментом региональной политики. Эта система подвергалась критике специалистами в области финансов, а также администрациями территорий. Суть претензий к трансфертам заключается в том, что по своему реальному воздействию они скорее привели к росту территориальных диспропорций в масштабе страны, чем к бюджетному выравниванию. За 1994–1998 гг. число дотационных регионов в России выросло, а регионов-доноров уменьшилось.

Таким образом, Северный Кавказ имеет для России не только важнейшее геополитическое, но и экономическое значение, являясь составной частью хозяйственного комплекса Российской Федерации, 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 (иностраннные) инвестиции еще длительное время будут сдерживаться нестабильностью в регионе. Для мобилизации этих ресурсов Центру необходимо способствовать развитию в регионе малого бизнеса, дающего быструю отдачу от вложений, внутрирегиональной интеграции, привлечению внебюджетных источников финансирования.

Финансовая помощь субъектам СКЭР по линии федерального бюджета должна еще более дифференцироваться и исходить не из принципа «выравнивания уровней» бюджетных расходов, а из принципа эффективности.

В целях обеспечения наибольшей занятости населения предусмотреть в региональных бюджетах средства на софинансирование развитие традиционных отраслей сельскохозяйственного производства (виноградарства и виноделия в Республике Дагестан и животноводства – в большинстве субъектов Северного Кавказа Российской Федерации).

Предметом особой заботы Центра на Северном Кавказе должна 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 Российской Федерации, касающееся выделения 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.

Ощущая потребность в целях обеспечения политической и социальной стабильности в республиках Северного Кавказа, следует организовать массовое строительство социально-доступного жилья, создать рабочие места, используя механизмы федеральной внебюджетной целевой программы «Социальное жилье».

Для уменьшения нагрузки республиканских и краевых бюджетов по расходам, связанным с приемом беженцев, следует ввести квоты по линии Федеральной миграционной службы и обеспечивать их соответствующей долей средств из федерального бюджета.

Чрезвычайные меры следует принять по уменьшению уровня криминализации экономики и повседневной жизни на Северном Кавказе. Неотложного решения требуют проблемы открытых границ, создания препятствий обороту наркотиков и торговле оружием.

2.2. Влияние внутренних и внешних факторов на этнополитическую ситуацию в регионе

Перестройка и демократизация общественной жизни во второй половине 1980-х гг. не создали национальных проблем и движений, а лишь обнаружили их существование в Советском Союзе. Гласность и ослабление партийной цензуры позволили народам СССР открыто заявить о своих национальных интересах и целях.

Первый этап формирования и развития национальных движений в союзных республиках СССР относится к 1987–1988 гг. В это время активно заявили о себе Народные фронты Эстонии, Латвии, Белоруссии, Молдовы, Азербайджана, литовское движение за перестройку «Саюдис», «Народный Рух» Украины, армянский комитет «Карабах», общество «Ильи Чавчавадзе» в Грузии. Несколько позднее организационно оформились национальные движения в Центральной Азии: общественный комитет «Желтоксан» в Казахстане, движение «Ашар» в Киргизстане, движение «Бирлик» в Узбекистане, движение «Ростахез» в Таджикистане, движение «Агзыбирлик» в Туркменистане и др.¹⁸

Аналогичный процесс в автономиях Российской Федерации (в то время – РСФСР) начался с некоторым запозданием (примерно на год-полтора), что было обусловлено рядом объективных причин: большим давлением местной номенклатуры и меньшей этнической мобильностью и политической активностью основной массы населения, значительной ассимиляцией малочисленных народов России, наличием в автономных образованиях многочисленных групп русскоязычного населения.

Первые «неформальные» организации в автономных республиках носили не национальный, а общедемократический характер. В 1988–1989 гг. появились Инициативный центр Народного фронта Татарстана. Народный фронт и Зеленое движение Чечено-Ингушетии, Калмыцкий Народный фронт, дискуссионно-просветительский клуб «Перестройка» в Дагестане, неформальное объединение «Демократическая альтернатива» в Чувашии, клубы избирателей в Карачаево-Черкесии и др. организации.

В основном неформалы декларировали поддержку перестроечных процессов: демократизации, гласности, экономических и правовых реформ и принимали активное участие в общественно-политической жизни региона. Общедемократические организации выступали против местных партийно-советских властей, организовывали массовые мероприятия (митинги, демонстрации, пикеты) с требованиями отставок местного руководства, поддерживали «демократических» и независимых кандидатов на выборах, выражали солидарность с демократическими движениями других регионов СССР.

Вместе с тем большинство первых «неформальных» организаций российских автономий наряду с общедемократическими лозунгами выдвигали требования национально-культурного характера. Они касались проблем развития национальной культуры, языка, возрождения национальных традиций, однако часть требований выходила за рамки национально-культурной программы. Так, Народный фронт Чечено-Ингушетии в 1988–1989 гг. собирал многотысячные митинги с требованиями отмены неформального запрета на назначение чеченцев и ингушей на руководящие должности в местном обкоме КПСС, республиканских МВД, КГБ, прокуратуре, прекращения преследований ученых-историков по обвинению в

«национализме», пересмотра официальной концепции истории Чечено-Ингушетии, основанной на теории так называемого «добровольного вхождения в состав России»¹⁹.

Одновременно с общедемократическими организациями в российских автономиях возникли национально-культурные общества, которые в первую очередь занимались проблемами национальной культуры, языка, истории, традиций: Общество культуры им.Марджани и клуб «Бульгар аль Джадид» («Новый болгар») в Татарии, общества «Кавказ» и «Барт» («Единство») в Чечено-Ингушетии, клуб башкирского языка и культуры «Ак тирмэ» («Белая юрта»), национально-культурное общество «Гэсэр» в Бурятии.

В 1988–1989 гг. разрабатывались программы будущих национальных движений и росли кадры будущих национальных лидеров и идеологов. Так, на основе бурятского общества «Гэсэр» возникла Бурят-Монгольская народная партия, на основе чеченского общества «Барт» – Вайнахская демократическая партия, на основе башкирского клуба «Ак тирмэ» – Башкирский народный центр «Урал». Национально-культурные общества позже внесли значительный вклад в развитие национальных движений. Так, председатель татарского Общества культуры им. Марджани Заки Зайнуллин являлся главой Центрального оргкомитета по подготовке Всетатарского курултая (конгресса), в феврале 1992 г. объявившего себя высшим органом власти татарского народа и провозгласившего суверенитет Татарстана²⁰, а один из лидеров чеченского общества «Барт» Муса Темишев в 1991 г. стал главным идеологом Общенационального Конгресса чеченского народа.

Первые общественно-политические организации национальной ориентации в российских автономиях появились только в 1989–1990 гг. На раннем этапе эти группы выдвигали крайне умеренные и осторожные национальные требования. Так, созданное в декабре 1989 г. во Владикавказе осетинское национальное движение «Адаман Цадиш» («Народный Союз») выступало против возвращения Ингушетии Пригородного района, переданного Северной Осетии в 1944 г., поддерживало идею объединения Северной и Южной Осетии как единой автономной республики в рамках Российской Федерации.

Вайнахская демократическая партия, образованная в мае 1990 г. в Грозном, на первых порах объявила себя «конструктивной

оппозицией» партийно-советскому руководству Чечено-Ингушетии (в противовес «неконструктивному» Народному фронту, являвшемуся в то время наиболее массовой и влиятельной «неформальной» организацией республики) и выдвинула требование повышения статуса Чечено-Ингушской автономии до статуса союзной республики в составе СССР.

Ингушский демократический союз «Нийсхо» («Справедливость»), сформированный в 1989 г. в Назрани, требовал возвращения ингушам Пригородного района и воссоздания Ингушской автономной республики в составе РСФСР, упраздненной в 1934 г. (при слиянии Чеченской и Ингушской автономных областей в единую Чечено-Ингушскую автономную область)²¹.

Кабардинское общественное объединение «Адыгэ Хасэ», возникшее в 1989 г. в Нальчике, объявила своими основными задачами разработку программы национального возрождения Кабарды и содействие объединению черкесских народов: кабардинцев, черкесов, адыгейцев, шапсугов²².

Созданное практически одновременно балкарское национальное общественное объединение «Тёре» («Балкарский форум») требовало предоставления Балкарии статуса республики в составе Российской Федерации и принятия государственной программы возрождения горных районов Балкарии²³.

В Республике Дагестан возникшие в 1989–1990 гг. национальные движения аварцев, кумыков, лакцев, даргинцев, лезгин, чеченцев-аккинцев, табасаран и других народов ставили вопросы возрождения национальной культуры, языка, традиций; кроме того, кумыки и лезгины требовали создания своих национальных автономий (в составе Дагестана или России), а чеченцы-аккинцы – восстановления Ауховского (национального) района, упраздненного в 1944 г. (во время депортации чеченцев и ингушей в Центральную Азию).

В 1988–1990 гг. общественные объединения в российских автономиях еще не ставили вопрос о создании суверенного национального государства. Наиболее радикальными были требования татарских, башкирских и чеченских национал-демократов о предоставлении соответствующим автономным республикам союзного статуса. В то время стремление к выходу из РСФСР еще не было сепаратистским, поскольку общим единым

государством являлся СССР, а Российская Федерация являлась, по сути, искусственно созданным квазигосударственным образованием с довольно аморфным статусом и неопределенными полномочиями.

В этот период в программах большинства национальных организаций лозунги национального возрождения сочетались с общедемократическими задачами, а сами организации тесно сотрудничали с «неформалами» общедемократической ориентации. Осетинское национальное движение «Адаман Цадиш» было близко к Демократической платформе КПСС; один из видных представителей движения Станислав Кесаев входил во фракцию «Коммунисты за демократию» Верховного Совета Северо-Осетинской АССР и осенью 1991 г. участвовал в создании Северо-Осетинской организации движения «Демократическая Россия».

В Кабардино-Балкарии в период избирательных кампаний и во время массовых выступлений против местного руководства кабардинское общественное объединение «Адыгэ Хасэ» и балкарское общественное объединение «Тёре» блокировались с Демократической партией Кабардино-Балкарии и группой «Радикальная реформа» Верховного Совета республики.

В Махачкале лидеры национальных движений и демократических групп создали оппозиционный Союз демократических сил Дагестана, а в 1992 г. – Аварское народное движение, Кумыкское народное движение «Тенглик», лезгинское движение «Садвал», даргинское национальное движение «Цадеш», лакское движение «Кази-Кумух», общество «Табасаран». Исполком чеченцев Ауха, а также Партия независимости и возрождения Дагестана и Исламско-демократическая партия сформировали Конгресс народов Дагестана, выступавший в качестве блока национальных и демократических организаций, находившихся в оппозиции республиканскому руководству.

Ингушский национальный союз «Нийсхо» поддерживал тесные связи с представителями Межрегиональной депутатской группы, а позже фактически стал коллективным членом движения «Демократическая Россия».

Формированию союза национально-демократических движений и общедемократических организаций в немалой степени способствовал лозунг уравнивания в правах всех национально-территориальных субъектов СССР, выдвинутый московскими

демократами – лидерами Межрегиональной депутатской группы и движения «Демократическая Россия». Благодаря этому лозунгу, на выборах 1990 г. большинство общественных объединений в автономиях РСФСР поддержали демократических кандидатов, а все «неформалы» (фактически – национальная и демократическая оппозиция советско-партийным властям) составляли единый блок. Новое руководство России во главе с Б. Ельциным получило широкую поддержку со стороны национальных движений российских автономий.

Однако в скором времени логика развития событий привела к размежеванию «неформалов», и, прежде всего, по вопросу об отношении к новому федеральному центру. Со второй половины 1990 г. в недрах национальных движений формируются сепаратистские течения. Процесс размежевания национал-радикалов (сепаратистов) и умеренных национал-демократов в российских автономиях начался еще в 1990 г.

Первым сигналом стало выделение радикального крыла Всетатарского общественного центра и формирование на его основе в апреле 1990 г. Татарской партии национальной независимости «Иттифак» («Согласие»), которая выступала за выход Татарстана из России и СССР, требовала «реализации прав татарского народа как субъекта международного права», присоединения к Татарстану части территории Башкирии, а также районов компактного проживания татар в Ульяновской и Пермской областях России²⁴. В октябре 1990 г. в Казани возник Союз татарской молодежи «Азатлык», программа которого кроме традиционных пунктов о возрождении национальной культуры и языка включала требования о создании независимых татарских государств в Татарстане и Крыму²⁵.

В ноябре 1990 г. произошел раскол в Башкирском народном центре «Урал»: радикальная часть центра выступила за отделение республики от России, создание Национальной гвардии, признание башкирского языка единственным государственным языком Башкирии. Она образовала Башкирскую народную партию, требующую предоставления коренной нации приоритетных прав²⁶.

Эти акции в названных республиках, несомненно, получили отклик и в других северокавказских республиках. В феврале 1991 г. на Чрезвычайном съезде Социал-демократической партии Дагестана (далее – СДПД) обострились противоречия между

фракцией «Свободный Дагестан», выступавшей за суверенитет республики, и так называемыми «чистыми демократами» во главе с председателем партии Эдуардом Уразаевым, поддерживающими «демократическое» руководство России. В результате председателем СДПД был избран лидер фракции «Свободный Дагестан» Аркадий Ганиев (в начале 1992 г. СДПД реорганизовалась в Партию независимости и возрождения Дагестана), а Уразаев и его сторонники вышли из партии и создали отдельную группу, ставшую основой местного отделения «Демократической России».

В начале 1991 г. произошел раскол в ингушском национальном движении: радикалы вышли из Оргкомитета по восстановлению государственности Ингушетии, созданного в сентябре 1989 г. 2-м съездом ингушского народа. На «чрезвычайном съезде народных депутатов Ингушетии всех уровней» в марте 1991 г. в Назрани они сформировали Исполнительный комитет депутатов Ингушетии всех уровней, который возглавил глава союза (позже – партии) «Нийсхо» Исса Кодзоев.

В октябре 1991 г. ингушские национал-демократы, ориентировавшиеся на сотрудничество с «Демократической Россией», реорганизовали Оргкомитет по восстановлению государственности в Народный Совет Ингушетии.

В мае-июне 1991 г. раскололось и чеченское национальное движение: председатель Исполкома Чеченского национального съезда (далее – ЧНС) Джохар Дудаев объявил о нелегитимности Верховного Совета Чечено-Ингушетии, потребовал его роспуска и заявил, что Исполком ЧНС готов взять на себя функции органа власти «на переходный период». Дудаева поддерживали лидеры Вайнахской демократической партии, Зеленого движения, партии «Исламский путь» и другие радикальные организации. Часть членов Исполкома ЧНС во главе с первым заместителем председателя Лечи Умхаевым выступила против конфронтационного курса Дудаева. Раскол национал-радикалов и национал-демократов Чечни завершился 2-й сессией Чеченского национального съезда, на которой верх одержали радикалы²⁷.

Августовский путч 1991 г. на короткое время объединил национал-радикалов и демократов: в Нальчике было создано объединенное движение «Демократическая Кабардино-Балкария», в которое вошли лидеры кабардинской «Адыгэ Хасэ», балкарской

«Тёре», Демократической партии Кабардино-Балкарии, а также депутатских групп «Радикальная реформа» и «Коммунисты за демократию». В Дагестане возник Координационный комитет защиты демократии и закона, в Карачаево-Черкесии и Татарстане – Координационные советы демократических сил, объединившие демократические и национальные организации названных республик.

Общей политической платформой нового союза лидеров национальных движений являлось недовольство старым номенклатурным руководством республик и желание изменить политический режим. Этот союз не был альтруистическим: каждая из сторон в тайне желала использовать союзника для того, чтобы добиться смещения республиканского руководства, а затем рассчитывала сама захватить власть.

В августе-сентябре 1991 г. в ряде столиц автономных республик (Грозном, Махачкале, Нальчике и др.) начались массовые митинги активистов объединенной оппозиции, которые требовали отставки республиканских Верховных Советов и проведения новых, демократических выборов. Выступления в Грозном в сентябре привели к свержению республиканского руководства во главе с Доку Завгаевым, самороспуску Верховного Совета Чечено-Ингушетии и переходу власти к лидерам Общенационального Конгресса чеченского народа во главе с Дудаевым, которые объявили о разделе Чечено-Ингушской Республики на Чеченскую Республику и Ингушскую Республику и о выходе Чечни из состава Российской Федерации.

В Кабардино-Балкарии оппозиция в сентябре 1991 г. добилась отставки республиканского руководства во главе с председателем Верховного Совета Валерием Коковым. Однако после того, как митинговые страсти схлынули, партноменклатурной элите, которая через «вторых лиц» продолжала удерживать в своих руках рычаги власти, удалось взять реванш: в январе 1992 г. президентом Кабардино-Балкарской Республики был избран тот же В. Коков.

Антиправительственные митинги в Махачкале в течение осени 1991 г. перекинулись в районы Дагестана. Однако вскоре обострились аккинско-аварские, аккинско-лакские, аварско-кумыкские отношения и лезгинская проблема и политические выступления отступили перед лавиной новых межнациональных проблем.

Конец 1991 г. ознаменовался новой радикализацией национальных движений в российских автономиях. На этот процесс в значительной степени повлияла победа «чеченской революции», однако усиление сепаратистских настроений, скорее всего, являлось общей тенденцией развития национальных движений того периода.

Новый этап развития национальных движений, их претензии на представительство «воли народа» и стремление к власти выразились в создании в 1990–1992 гг. общенациональных представительных органов, которые за редким исключением оказались под контролем национал-радикалов.

В ноябре 1990 г. 1-й Чеченский национальный съезд в Грозном избрал Исполком съезда, который возглавил Джохар Дудаев. В июне 1991 г. на 2-й сессии Чеченского национального съезда радикалы переименовали съезд в Общенациональный Конгресс чеченского народа и объявили его высшим органом власти на территории провозглашенной съездом «Чеченской Республики Нохчи-чо».

В январе 1991 г. в Дагестане 3-й внеочередной съезд Кумыкского народного движения «Тенглик» сформировал Милли Маджлис (Национальный парламент).

В октябре-ноябре 1991 г. на чрезвычайных национальных съездах были созданы Конгресс кабардинского народа, Национальный Совет балкарского народа, Общенациональный совет народов Карачая, Конгресс абазинского и черкесского народов, Исполком депутатов Ингушетии всех уровней и другие организации, которые претендовали на исключительное представительство «воли и интересов нации». Радикализация национальных движений привела к нарастанию межнациональных противоречий, а также к острым конфликтам национал-радикалов с местными властями.

Усиление национальных движений российских автономий и их претензии на власть вызвали беспокойство местных руководителей. Если в 1988–1990 гг. «национальные кадры» республиканской партноменклатуры в той или иной степени поддерживали национальные организации и участвовали в организации общенациональных форумов (съездов, конгрессов и пр.), то с 1991 г. власти автономных республик начали оказывать давление на национал-радикалов: запрещать митинги и

демонстрации, привлекать к административно-судебной ответственности их организаторов за проведение «несанкционированных мероприятий», угрожать преследованием за «разжигание межнациональной вражды».

Осенью 1991 г., во время общего кризиса власти, охватившего страну после провала путча ГКЧП, обострение отношений между местным руководством и национальной оппозицией способствовало появлению экстремистских тенденций. В сентябре 1991 г. Общенациональный Конгресс чеченского народа при помощи вооруженных формирований – так называемой Национальной гвардии – разогнал Верховный Совет республики и захватил административные здания в Грозном; в октябре были захвачены здания МВД и КГБ Чечено-Ингушетии²⁸. В январе 1992 г. в Нальчике лидеры Конгресса кабардинского народа заявили о готовности сформировать вооруженные отряды.

На Северном Кавказе усиление экстремистских тенденций в конце 1991 г. было связано с попыткой российского руководства ввести чрезвычайное положение на территории мятежной Чеченской Республики. В ответ кабардинские, балкарские, аварские, черкесские, карачаевские и национальные организации объявили о формировании добровольческих отрядов для помощи новому руководству Чеченской Республики. Организационным центром движения в поддержку республики стала Конфедерация горских народов Кавказа (позже – Конфедерация народов Кавказа), созданная в ноябре 1991 г. на основе возникшей еще в 1989 г. Ассамблеи горских народов Кавказа.

Следующий этап радикализации национальных движений Северного Кавказа (в первую очередь – адыгов) начался в августе 1992 г., когда обострился грузино-абхазский конфликт. Ввод грузинских войск на территорию Абхазии был воспринят национальными движениями как «имперская агрессия» с целью ликвидации абхазской автономии и, в конечном итоге, уничтожения абхазского народа. Адыгские национальные движения (Конгресс кабардинского народа, организации «Адыгэ Хасэ» Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии, Адыгеи, Международная черкесская ассоциация) и чеченские национал-радикалы под эгидой Конфедерации горских народов Кавказа сформировали и направили в зону конфликта многочисленные добровольческие отряды²⁹.

Невмешательство российского руководства в грузино-абхазский конфликт воспринималось горцами как предательство интересов «малых народов» в угоду «большой политике», а попытки федеральных властей при помощи правоохранительных органов Северной Осетии и Кабардино-Балкарии воспрепятствовать отправке добровольцев-«конфедератов» в Абхазию вызвали острый политический кризис в Кабардино-Балкарии. Поводом для начала массовых антиправительственных выступлений в Нальчике стал арест президента Конфедерации народов Кавказа Юрия (Мусы) Шанибова в сентябре 1992 г. Многолюдный митинг на центральной площади Нальчика, организованный Конгрессом кабардинского народа и организацией «Адыгэ Хасэ», закончился столкновениями между демонстрантами и местным ОМОНОм, в которых была убита женщина и ранено несколько человек. В октябре республиканскому правительству и национальной оппозиции удалось несколько сгладить остроту конфликта³⁰.

Наибольшее влияние в Республике Дагестан в 1991–2000 гг. среди национальных движений имели кумыкское, лезгинское, аварское, лакское и ногайское. Кумыкское общественно-политическое объединение организационно оформилось на Учредительном съезде Кумыкского народного движения (далее – КДН), который состоялся в сел. Эндирей 19 ноября 1989 г. На съезде были приняты Программа и Устав КНД «Тенглик», избраны руководящие органы. В Министерстве юстиции Республики Дагестан движение было зарегистрировано в октябре 1990 г.³¹

9 ноября 1990 г. в Махачкале прошел II съезд КНД «Тенглик», принявший «Декларацию о самоопределении кумыкского народа»³². Стремясь к реализации выдвинутых в декларации задач, КНД пришло к необходимости проведения чрезвычайного съезда сторонников движения и кумыкских депутатов всех уровней. Такой съезд состоялся 27 января 1991г. в гор. Махачкале³³. Был рассмотрен и утвержден статус съезда кумыкского народа и кумыкского национального совета (Милли Маджлиса) постоянного органа съезда, взаимодействующего с государственными структурами. В октябре 1991 г. руководство «Тенглика» в ультимативной форме потребовало освобождения от занимаемой должности руководителей правоохранительных органов республики, организовало перекрытие железной дороги и

автотрассы Ростов-Баку. В окрестностях гор. Хасавюрта был создан и длительное время функционировал многотысячный лагерь сторонников «Тенглика».

Реагируя на происходящие противоправные действия со стороны КНД, 11 марта 1992 г. Президиум Верховного Совета Дагестана принял постановление «О противозаконных действиях руководства кумыкского движения «Тенглик». Его руководители были предупреждены об ответственности за возможные последствия их практических действий. Несмотря на указанное постановление, 21 марта 1992 г. КНД созвала очередной съезд кумыкского народа, который принял решение провести референдум о создании Автономной Кумыкии в составе Дагестана и Российской Федерации. На съезде также было принято Постановление «О путях реализации национального суверенитета кумыкского народа», в соответствии с которым съезд уполномочил Милли-Маджлис приостанавливать решения Верховного Совета и Правительства Республики Дагестан, ущемляющие права кумыкского народа. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Дагестан 6 мая 1992 г. рассмотрела дело по протестам прокурора Республики Дагестан на акты, принятые общенациональным съездом кумыкского народа³⁴.

На той территории, которую кумыки считают своей, они составляют около 30 % населения. Остальные 70 % жителей не могли согласиться с этими идеями, ибо в случае образования Кумыкской республики они были бы поставлены в неравноправное положение. Общественные движения, представители других народов обратились к «Тенглик» с призывом отказаться от идеи создания Кумыкской Республики и не предпринимать необдуманные шаги в этом направлении. Но, поддавшись эйфории, «Тенглик» не прислушался к голосу разума. Это в значительной мере подорвало авторитет движения. Один из активистов «Тенглика» Х. А. Арсланбеков, пытаясь обосновать идею кумыкской автономии и превращения Дагестана в Федерацию автономных национально-государственных образований, писал, что «надо дать автономию всем народам страны, большим и малым, в том числе народам Дагестана. Лучше жить в отдельной квартире, чем в коммуналке. Только наличие отдельной квартиры (автономии) делает возможным защиту национальных интересов и ценностей»³⁵.

В «Декларации о самоопределении кумыкского народа», помимо идеи создания Кумыкской Республики (Къумукъстан) с единственным государственным языком – кумыкским, (русский – официальный язык), было провозглашено также верховенство законов Кумыкской Республики на всей ее территории. «Тенглик» требовал немедленно отказаться от дальнейшего заселения кумыкских территорий, упразднить имеющиеся административно-хозяйственные образования горных районов на кумыкских землях. Общественная организация выступила также против переселения лакцев из Новолакского района на земли, расположенные севернее Махачкалы, и образования на новом месте административного района лакцев³⁶.

В последующем действия руководства «Тенглик» не нашли поддержки не только у общественности, но с их осуждением выступили многие из тех, кто стоял у истоков организации этого движения, были ее идейными вдохновителями. Они убедились в том, что предпринимаемые руководством «Тенглика» необдуманные действия идут вразрез с интересами других этнических общностей Дагестана, содействуют изоляции и оторванности кумыков, разрушают сложившиеся веками отношения дружбы и добрососедства, результаты совместной жизнедеятельности.

Как отмечалось выше, одной из сложнейших проблем, влияющих на политическую стабильность и межнациональное согласие на Северном Кавказе, является проблема разделенных народов – лезгин, цахуров, аварцев, ногайцев, осетин. Типичные конфликты, связанные с территориальной разобщенностью, можно проиллюстрировать на примере лезгинского народа. Общая численность лезгин по переписи 1989 г. составляет 466,0 тыс. чел. Хотя генеалогически, по языку и этническому происхождению они относятся к дагестанской группе народов, этническая родина их выходит далеко за границы Дагестана. Они являются одной из коренных этнических общностей, как Дагестана, так и Азербайджана. Большая часть их территории находится в Азербайджане. Численность же лезгин в этой стране по официальным данным составляет 171385 человек (по данным 1989 г.). Кроме разделенности между двумя республиками, ставшими государствами, лезгины характеризуются еще необычной формой современного расселения. В Азербайджане лезгины компактно

проживают в Хачмасском, Кусарском, Кубинском, Исмаилинском, Варткшэнском, Куткашенском, Геокчаевском, Кахском, Шекинском районах, а также в гг.Баку и Сумгаите. В Дагестане они населяют Сулейман-Стальский, Магарамкентский, Ахтынский, Курахский, Докузпаринский районы, значительную часть населения лезгины составляют в Хивском, Дербентском районах, частично проживают они в Агульском и Рутульском районах. Отдельную группу образует Курушская община, возникшая на основе переселения в Хасавюртовский район жителей селения Куруш из Докузпаринского района³⁷. В границах собственной этнической территории в приграничных районах проживает немногим более 50 % лезгин. Они заняты главным образом, сельским хозяйством, а более 40 %, причем, в основном квалифицированное рабочее население, занято в промышленности прибрежных городов – от Баку – на юге до Хасавюрта – на севере.

После распада СССР у лезгин, проживающих по обе стороны реки Самур, возникли опасения оказаться разделенным народом, лишенным свободного общения и традиционных связей. Данное обстоятельство послужило основным поводом создания в декабре 1989 г. общенационального лезгинского движения «Садвал» («Единство»). В 1992 г. 22 мая «Садвал» был зарегистрирован федеральными властями в гор. Москве как межрегиональная организация, но в июле 1993 г. регистрация была приостановлена в связи с требованиями создания суверенного государства лезгин и провоцирования межнациональной розни. В 1994 и 1996 гг. она была перерегистрирована как российская организация.

В Уставе «Садвала» его основная задача определялась как: «... содействовать воссоединению лезгинского народа в пределах территории его компактного расселения в Российской Федерации и Азербайджанской Республики и восстановлению его национальной государственности в рамках единого лезгинского государственного образования на основе общепризнанных международных политико-правовых норм и принципов права наций на самоопределение»³⁸. «Садвал» возник и функционирует во многом как политическое движение. Оно объявляет себя в уставе «полноправным субъектом международных отношений», претендует на участие в формировании органов государственной власти и управления, в выработке этими органами решений³⁹.

7 сентября 1990 г. ЛНД «Садвал» обратилось в Совет Министров и Обком КПСС ДАССР с запиской «О состоянии лезгиноязычных народов, несправедливо поделенных между Азербайджаном и Дагестаном, в политической, социально-экономической, культурной и духовной областях развития»⁴⁰.

На состоявшихся в октябре-ноябре 1990 г. I и II съездах «Садвала» были приняты Устав движения, Декларация о восстановлении государственности лезгинского народа и Обращение к народам Дагестана. В Обращении содержалась просьба к народным депутатам республики подтвердить право лезгин на самоопределение, создать комиссию по изучению вопроса о выработке механизма воссоединения лезгинского народа и уточнению границ двух республик; воздержаться от принятия Декларации о суверенитете до положительного решения лезгинского вопроса, а также выражалось несогласие с принятием Декларации о суверенитете Азербайджана, как нарушающей конституционные права лезгинского народа и узаконивающей его разделение. На съезде была принята также резолюция, в которой излагалось требование об изменении границы между Азербайджаном и Дагестаном. По этому поводу в газете «Дагестанская правда» прозвучал справедливый вопрос: «Неужели непонятно, что создание государства лезгин, проживающих в двух республиках, в нынешних условиях невозможно? Разумно ли ставить вопрос в такой плоскости, если заведомо известно, что он не может быть решен? Неужели нам нужен новый Карабах?»⁴¹.

Съезд поручил избранному национальному совету вступить в переговоры с правительствами Азербайджана, Дагестана и России на предмет реализации этого решения. Это решение тогда подверглось критике даже со стороны многих авторитетных представителей лезгинского народа. В то же время необходимо отметить, что многие проблемы, поднимаемые движением «Садвал», были обоснованными, справедливыми и требовали более пристального внимания к ним со стороны руководства республики и общественности. Нельзя отрицать и то, что движение сыграло большую роль в восстановлении и усилении связей между разделенными лезгинами в решении многих вопросов их политической и культурной жизни. Наместились позитивные сдвиги и в лезгинских селах Азербайджана: разрешалось преподавание в школах лезгинского языка, издавалась национальная газета

«Самур», устранялось давление в целях изменения записи национальной принадлежности.

Вместе с тем, со стороны движения «Садвал» отмечались призывы и даже действия, противоречащие нормам Конституции, ущемляющие гражданские права других народов, проживающих в регионе. Так, тезис «О консолидации лезгин, проживающих во всех регионах страны и за рубежом и оказание материальной, финансовой, технической помощи для восстановления государственности лезгинского народа», призывы к массовым акциям протеста могли привести к нарушению мира и межнационального согласия в Дагестане. Обращали на себя внимание и многочисленные резкие оценки, враждебные выпады в адрес властных структур Дагестана и Азербайджана.

В 1993–1994 гг. основная деятельность движения «Садвал» была направлена на поиски реальных, конституционных путей решения проблем лезгинского народа. Осознав невозможность реализации своих требований о создании государства «Лезгинстан», большая часть активистов лезгинского народного движения стала отходить от требований о создании самостоятельного государственного образования. В ноябре 1993 г. состоялся очередной съезд лезгинского народа, на котором было подчеркнуто, что лезгинское народное движение ставит задачу «решить лезгинский вопрос в сотрудничестве с государственными органами на правовой основе и принципах справедливости». На съезде остро ставился также и вопрос о необходимости экономического развития южных районов Дагестана в целях возрождения лезгинского народа. Отмечалось, что инвестированные средства на богатом по природно-климатическим условиям юге окупятся быстрее и, в конечном итоге, пополнят бюджет республики⁴². В этот период была разработана и обсуждена Концепция национального развития лезгинского народа, получившая положительную оценку в научных кругах в Москве, лезгинской общественности; разработана и обсуждена Программа социально-экономического развития Южного Дагестана, на основе которого было подготовлено постановление Правительства Российской Федерации⁴³.

Активизация деятельности лезгинского народного движения в конце 1994 – начале 1995 г. была связана с новыми проблемами и трудностями, возникшими в результате военных действий в

Чеченской Республике, превратившими приграничные села в прифронтовую зону. Временные ограничения по пересечению границы Российской Федерации с Азербайджаном и Грузией привели к экономической блокаде, серьезным трудностям в общении, осуществлении хозяйственных, культурных и родственных связей между лезгинами, проживающими на разных берегах р.Самур. Закрытие границ приграничных районов вызвало осложнение политической и межэтнической ситуации на юге Дагестана, в том числе активизацию деятельности движения «Садвал»⁴⁴.

В этих условиях некоторые лидеры движения снова стали поднимать лезгинские проблемы, призывать к различным действиям, акциям, противопоставляющим «Садвал» государственным органам. В целях смягчения напряженности и стабилизации обстановки в регионе по настоянию правительства Дагестана в апреле 1995 г. постановлением Правительства Российской Федерации были сняты некоторые ограничения. И хотя режим пересечения границы для жителей приграничных районов Дагестана стал благоприятным, для лезгинского населения других районов граница оставалась закрытой.

С апреля 1995 г. движением «Садвал» было проведено несколько конференций и собраний, в основном по инициативе недовольных работой председателя движения «Садвал». Особо следует обратиться к материалам VII и VIII съездов движения. На VII съезде обсуждался ход реализации документов, принятых Правительством Российской Федерации и Республики Дагестан в целях решения проблем разделенного лезгинского народа, были приняты обращения к руководству Республики Дагестан и России. Съезд внес изменения в Устав движения и сформировал Координационный совет, на первом заседании которого был избран новый лидер движения. От имени съезда было принято обращение к лезгинскому народу, в котором указывалась необходимость создания для лезгин и других народов Южного Дагестана отдельной автономной области в составе России с охватом территорий от гор. Дагестанские Огни Республики Дагестан до г. Куба Азербайджанской Республики, а также высказывались предложения обратиться и в международные организации по вопросу дискриминации лезгин в Азербайджане.

Несомненно, что такие призывы, точнее их осуществление, привело бы к столкновениям внутри самого лезгинского народа, к межнациональным разногласиям в Дагестане, к началу цепной реакции по объявлению самостоятельности другими народами, и в целом к обострению отношений между Российской Федерацией и Республикой Дагестан. Хотя у лезгинского народа подобные обращения и по сей день не находят поддержки, тем не менее опасность их очевидна⁴⁵.

Решения съезда не были признаны участниками состоявшейся 9 августа 1998 г. в Махачкале конференции лезгинского движения «Садвал», на которой присутствовало около ста человек из числа сторонников прежнего лидера движения. Съезд был назван «сборищем», а его организаторы осуждены за стремление к расколу движения.

VIII съезд «Садвала» состоялся 14 ноября 1998 г. в г. Дербенте. Работа съезда проходила в весьма напряженной обстановке, что обуславливалось присутствием на съезде сторонников двух противоборствующих за лидерство группировок. Выступая на съезде, отдельные делегаты указывали на то, что за последние годы работа лезгинских национальных организаций развалена и виной тому является то, что к руководству «Садвала» пришли люди, далекие от идей возрождения лезгинского народа, преследующие личные интересы, что с их попустительства закрывается российско-азербайджанская государственная граница, продолжается ущемление лезгинского народа. На съезде констатировалось о намерениях и деятельности Турции и США по распространению своего влияния на Кавказе, необходимости готовности к возможному развитию событий в этом контексте.

В целом же состоявшийся съезд показал, что движение находится в тяжелом положении. Сказывалось отсутствие общепризнанного лидера, что, впрочем, подтвердил и итог форума, участники которого раскололись на две группировки. Спорные вопросы лидерства впоследствии удалось, все-таки, решить. Вместе с тем, именно на этом съезде вновь было подтверждено, что к настоящему времени «Садвал» не стремится к созданию государства Лезгинстан и, не отказываясь от этой идеи, переносит вопрос о ее реализации на перспективу⁴⁶.

Сходные проблемы вызвали к жизни и аварское народное движение. Мононациональное объединение аварцев было создано в

июле 1992 г. с целью, как отмечается в Уставе, «сохранения, возрождения и развития культурно-исторических традиций аварского народа»⁴⁷. Народный фронт им. имама Шамиля, хотя по целям и задачам, заявленным в Уставе, объявлял себя общедагестанским, фактически также являлся однопациональной структурой⁴⁸. Вопрос объединения этих движений поднимался в свое время на съезде аварского народа. Несмотря на то, что формальное объединение не состоялось, вся практика деятельности структур доказывает, что в их действиях заметен принцип дополнения. Аварское народное движение и фронт им. имама Шамиля объединяло определенную часть аварской интеллигенции, находившейся, по большей части, в оппозиции к официальным властям республики, и часть молодежи. Не имея разветвленной, организационно четко оформленной и постоянно действующей системы местных организаций, движение практически не пользовалось массовой поддержкой со стороны аварского населения. Наибольшее влияние и максимальный электорат движение имело в таких предгорных районах, как Казбековский, Новоллакский и в равнинных районах республики, где проживает значительное количество аварского населения (Хасавюртовский, Кизлярский районы, г. Южносухокумск, пос. Кочубей). Практически нейтральными были по отношению к деятельности движения жители аварских районов в Нагорном Дагестане. Отчасти это объяснялось тем, что главным поводом для зарождения и популяризации самого движения в свое время послужило эффективное силовое противодействие радикально-националистическим выступлениям и акциям кумыкского народного движения «Тенглик» и чеченцев-акинцев. Этот фактор выступил в качестве главного, если не единственного в сохранении влияния движения и его лидеров среди аварского населения перечисленных районов. Если анализировать стратегические программные установки, то можно констатировать, что четко выраженной, последовательно реализуемой программы у движения и его лидеров не было. В этом, видимо, состоит качественное отличие аварского движения от других, а именно: национальный радикализм выражен не так сильно, как у ряда других национальных движений (в частности, «Тенглик», «Садвал», «Бирлик», казачество).

Потенциальным детонатором радикальных действий и выступлений аварского национального движения выступала «нетерпимость» к горцам, проповедуемая некоторыми лидерами «Тенглика». Особую тревогу у лидеров движения вызывали обстоятельства, связанные с радикализацией казачества на севере Дагестана. Учитывая многочисленность аварской диаспоры здесь, проблемы, связанные с ним, могли быть взрывоопасным полем деятельности и для других национальных движений республики.

Достаточно актуальным в деятельности аварского движения оставались проблемы, связанные с реализацией закона о репрессированных народах, в частности, в Новолакском и Казбековском районах, с переселением аварцев, проживающих в Кварельском районе Грузии.

В результате осуществления лозунга «Грузия для грузин» вокруг этого меньшинства в Грузии была создана нетерпимая обстановка. В июле 1991 г. между Республикой Грузия и Республикой Дагестан был заключен договор о переселении на территорию Дагестана четырех тысяч аварцев из трех населенных пунктов Кварельского района Грузии. С приходом к власти в Грузии Э. А. Шеварнадзе им было предложено воздержаться от переселения. 16 октября 1991 г. Совет Министров Республики Дагестан постановил «переселить аварское население из Кварельского района Республики Грузия в г. Южносухокумск»⁴⁹.

Лидеры аварского движения, как и руководители других национальных движений, проводили активную политическую деятельность. Необходимо отметить, что они были представлены в Народном Собрании и правительстве Республики Дагестан. Укрепление политических позиций, участие во властных структурах, как показывает деятельность этого движения, становится в последнее время чуть ли не главной целью.

В актив движения можно причислить организованное им празднование 200-летия имамов Газимагомеда и Шамиля, фольклорные праздники, связанные с этими датами и получившие общедагестанский резонанс, официальное заявление движения в защиту русского населения республики, опубликованное в средствах массовой информации, поездки лидеров движения с посреднической миссией в северные районы Азербайджана и целый ряд других политических акций.

Значительное место занимают в Дагестане в 1990-е гг. конфликты, связанные с территориальными претензиями: противостояние между кумыками и даргинцами в сел. Костек на почве землепользования, длительная забастовка кумыкского населения в Хасавюртовской зоне с требованием отставки руководства правоохранительных органов, кумыкских женщин на центральной площади г. Махачкалы. Острые конфликтные ситуации имели место в г. Дербенте между лезгинами и азербайджанцами, в г. Кизляре – между казаками и национальными движениями горцев, в г. Кизилюрте – между аварским национальным движением и правоохранительными органами⁵⁰.

В начале 2000 г. основные конфликты в отношениях между национальностями республики, связанные с территориальными спорами (при общем дефиците земельных площадей), особенно проявлявшиеся в связи с необходимостью решения проблем репрессированных в 1944 г. чеченцев-акинцев, вопросов о разделенных лезгинском и ногайском народах, а также с переселением этнических аварцев из Кварельского района Грузии и т. д.

В несколько иной политической плоскости находится проблема разделенного ногайского народа. В отличие от лезгинской, цахурской и аварской этнических общностей, оказавшихся разделенными между двумя государствами, ногайская разделена административными границами субъектов Российской Федерации. Ногайцы – один из тюркоязычных народов Северного Кавказа. Общая численность ногайцев в России и странах СНГ составляет около 90 тыс. человек.⁵¹ Основная область расселения ногайцев – Ногайская степь до 1920 г. вместе с Кизлярским уездом находилась в составе Терской области. В 1922–1924 гг. Ногайская степь вошла в состав Дагестана. Решение о присоединении ногайцев к Дагестанской АССР было принято на I съезде представителей караногайского, ногайского и туркменского народов, состоявшемся 11 апреля 1922 г. в сел. Ачикулак⁵².

В 1938 г. районы проживания ногайцев вместе с Кизлярской зоной были переданы в состав Орджоникидзевского края (так в то время назывался Ставропольский край). В 1944 г. после упразднения Чечено-Ингушской АССР была образована Грозненская область, куда были переданы районы Ногайской

степи. Последняя административно-территориальная реорганизация территории ногайцев произошла в связи с реабилитацией чеченцев и ингушей и восстановлением их республики. Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1957 г. за № 721/4 «О восстановлении Чечено-Ингушской АССР и упразднении Грозненской области» в состав Чечено-Ингушетии из Грозненской области были включены Шелковской и Наурский районы (населенные ногайцами). Грозненская область была упразднена, а ее территория разделена: Караногайский, Кизлярский, Крайновский, Тарумовский районы и г. Кизляр вошли в состав Дагестанской области; Ачикуллакский и Каясулинский районы – в состав Ставропольского края⁵³.

Таким образом, вследствие указа ногайцы оказались разделенными между Ставропольским краем (18,5 тыс.), Чечено-Ингушской Республикой (10 тыс.) и Дагестаном (34,4 тыс.). Значительная часть ногайцев проживает также в Карачаево-Черкесии (13,5 тыс.) и Астраханской области (около 10 тыс.). Этнодемографическая ситуация в районах проживания ногайцев довольно-таки пестрая, и во всех районах, кроме Ногайского, ногайцы составляют меньшинство. Только в Дагестане ногайцы имеют административный район со своими национальными кадрами, администрацией, налаженной системой образования и культурного обеспечения – Ногайский район.

Разделенность территории ногайцев на три части привела к их постепенному разобщению, нарушению экономических и культурных связей. Отсутствует какой-либо ногайский политический центр, который бы их объединял. Происходит также ослабление внутриэтнических связей. В Ногайском районе Республики Дагестан идет сильное уменьшение поголовья скота – единственного источника жизнеобеспечения ногайцев. Спад производства в Ногайском районе за последние годы в сельском хозяйстве, низкие цены на сельхозпродукцию, рост безработицы, географическая отдаленность района от индустриальных центров, отсутствие инфраструктуры – железной и автомобильных дорог, усугубляет и без того слабое материальное состояние жителей района. В связи с общими трудностями в сельском хозяйстве продолжается падение рентабельности животноводства – основной отрасли экономики ногайского народа.

Остро стоит проблема экологического состояния Ногайской степи. Продолжается процесс опустынивания пастбищ. Единственную возможность спасения и сохранения Ногайской степи народ видит в создании государственного заповедника на территории района. Уже несколько лет ногайцы поселка Сулак тревожатся за свое положение в связи с поднятием уровня моря. К проблемам бабаюртовских и сулакских ногайцев прибавилось еще одна – это обезземеливание. Вокруг сел не осталось территории для домостроительства и выпаса личного скота. Угодья, принадлежавшие поселку Сулак, оказались под водой⁵⁴.

Межэтнические отношения осложняются и по причине переселения на ногайские земли жителей из других районов Республики Дагестан. В Ставропольском крае недовольство ногайцев и их претензии к администрации Нефтекумского района и края вызваны тем, что они слабо или почти не представлены в краевом руководстве, а также на уровне района.

Полевые материалы, собранные Ногайской экспедицией кафедры этнографии МГУ и Института этнографии АН СССР в августе 1989 г. в Нефтекумском и Степновском районах Ставропольского края и Ногайском районе Дагестанской АССР свидетельствуют о том, что «в местах расселения ногайцев прежде всего бросалась в глаза заметная разница в уровне хозяйственного и культурного развития между районами Ставропольского края, где живут ногайцы, и Ногайским районом Дагестанской АССР (в первых руководство в основном русское). При всех справедливых причинах недовольства ногайцев, в том числе все усиливающимся притоком дагестанцев, здесь заметно больше порядка в хозяйстве, колхозы богаче, лучше дороги, водоснабжение, материальное положение и культурно-бытовые условия ногайцев. В Ногайском районе местная администрация в колхозах и совхозах, в руководстве района в основном из числа ногайцев. Однако картина здесь иная: дороги плохие, население беднее и ниже культурный уровень, колхозы находятся на дотации, сложнее финансовое положение»⁵⁵.

Ногайцы, живущие в Чеченской Республике, проявили беспокойство о будущем в случае выхода республики из состава России. В результате полнейшего развала сельхозпредприятий, а также в связи со сложившейся обстановкой ногайцы Шелковского района мигрировали в другие районы России. Немалая доля их

осела в Республике Дагестан, что составляло дополнительную нагрузку на социальную, и без того слабую инфраструктуру, ногайских сел. Точные сведения о ногайцах, уехавших из Чеченской Республики, неизвестны, только в Ногайском районе Республики Дагестан было 2360 ногайцев-беженцев из Чечни⁵⁶. Многие обеспечивают себя тем, что занимаются отходничеством в другие регионы.

Отчетливо видны тенденции к вовлечению в этот период ногайцев в сферу чеченской политики. С некоторых пор озвучиваются идеи объединения в составе Чеченской Республики ногайских земель (самой Чеченской Республики, Республики Дагестан и Ставропольского края). Имела место активная пропагандистская работа со стороны Чеченской Республики в местах компактного проживания ногайцев⁵⁷. Большую роль и влияние на политическое сознание населения Ногайской степи оказывало то, что оно находилось в информационном вакууме. Ногайцы, проживающие в Республике Дагестан, Ставропольском крае и Чеченской Республике, не имеют между собой налаженного общения, отсутствовали межрегиональное телевидение и радиовещание, общая газета. В запущенном состоянии оставались автомобильные дороги, связывающие районы проживания ногайцев. Все это негативно сказывалось на развитии и существовании ногайцев как единой этнической общности. Идеологический вакуум, как правило, заполняется идеями национального возрождения в различных ее выражениях – от духовного возрождения до политического и культурного изоляционализма. Отсюда и постановка ногайцами вопроса «о политическом самоопределении и создании своего автономного образования 'в рамках Российской Федерации'»⁵⁸.

«Проблемой автономии, – читаем в документе..., – сейчас остро «больна» вся Ногайская степь. Абсолютно все ... от подростков до стариков, высказываются за ногайскую автономию. Это требование поддерживают также и мигранты – представители астраханских ногайцев. Высказываются самые различные лозунги – от полной «очистки» ногайской территории от приезжих из Дагестана – до «спасения» ногайцев как народа» и возрождения ногайской культуры. Основное требование ногайского населения – восстановить автономию в пределах границ, существовавших до 1957 г.⁵⁹

В сложившейся ситуации Республика Дагестан считает невозможным пересмотр границ. Решение социальных проблем велось путем удовлетворения национальных устремлений ногайцев через их культурно-национальное самоопределение. Однако последнее зависило не от одного желания субъектов договариваться с ногайским населением, но и от действий федеральных органов власти, которые не предпринимали пока действенных шагов для решения проблем ногайской этнической общности.

Отсутствие национально-территориальной целостности негативно сказывается на этническом самочувствии ногайцев. Не случайно конец 1980-х и начало 1990-х гг. отмечался у ногайцев всплеском национального самосознания. Политические устремления ногайцев оформились созданием в декабре 1989 г. межрегиональной общественно-политической организации «Бирлик» (Единство). Цели своей деятельности движение «Бирлик» определило следующим образом:

- добиться официального признания госструктурами Российской Федерации и ее субъектов – Республики Дагестан, Ставропольского края, Чеченской Республики, Ногайской степи, как национальной территории ногайской этнической общности, на которой только она обладает правом на самоопределение, с учетом международных правовых актов, признанных мировым сообществом;

- добиться официального признания госструктурами Российской Федерации и ее субъектов – Республики Дагестан, Ставропольского края, Чеченской Республики – Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 января 1957 г. как антигуманного и антиконституционного акта бескровной репрессии по отношению к ногайскому народу и его этнической территории, отмены вышеуказанного акта в части, касающейся расчленения Ногайской степи и раздробления ее коренного народа;

- реализация неотъемлемых прав ногайцев как субъекта российского и международного права;

- создание на этнической территории – Ногайской степи – государственного национально-территориального образования ногайцев – Ногай Эл в составе Российской Федерации⁶⁰.

С 1989 г. под руководством движения «Бирлик» состоялось четыре съезда ногайцев. Из них один – объединенный – с казаками

Кизлярского, Тарумовского и Шелковского районов. На съезде рассматривался вопрос об объединении разделенной территории и самоопределении⁶¹. На последнем 5-м съезде было принято решение обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации на предмет правомочности Указа 1957 г. в части, касающейся ногайцев.

Следует отметить, что национальное ногайское движение было активным сторонником Правительства Российской Федерации, велась агитация в поддержку его курса. Однако в конце 1990-х гг. наметился отказ от прежних провозглашенных позиций. Причины следующие:

1) отсутствие положительного решения на выдвинутое требование ногайцев отменить Указ 1957 г. о разделении ногайцев и их территориального самоопределения;

2) недовольство поддержанного Правительством Российской Федерации переселения кварельских аварцев в Ногайскую степь (Постановление Совета Министров Российской Федерации № 920 от ноября 1992 г.);

3) ухудшение экономического состояния районов проживания ногайцев и падение их жизненного уровня, как результат проводимых неумелых преобразований Центра;

4) результат необдуманной государственной национальной политики – война в Чеченской Республике, огромный приток беженцев в Республику Дагестан. Аналогичные претензии ногайское движение выражает и в Республике Дагестан. Но вместе с тем, ногайское движение «Бирлик» проявляет лояльность по отношению к руководству Республики Дагестан, что отличает его от других национальных движений в республике.

«Бирлик» имеет отделения в Астраханской области и Ставропольском крае, поддерживает тесные контакты с казаками Кизляра. Однако следует заметить, что некоторые лидеры «Бирлика» с опаской относятся к заметно возрастающей роли казачества на Северном Кавказе. Сказывается наличие живой исторической памяти о времени, когда отношения казаков к ногайцам были далеко недружественными. Заметно снизились контакты с движениями и партиями тюркского мира. Такую ситуацию отчасти можно объяснить материальными затруднениями, отчасти тем, что проблемы ногайцев и других тюркских народов не имеют точек соприкосновения.

Существенным фактором, влияющим на этнополитическую ситуацию на Северном Кавказе, является проблема, связанная с процессом возрождения казачества. Лозунги возрождающегося Терского казачества о необходимости восстановления Сунженского автономного казачьего округа, создании Терской казачьей республики, выдвигавшиеся лидерами казачьих округов в 1990-е гг. во Владикавказе, участие казачьего батальона им. Ермолова, сформированного на территории Кабардино-Балкарской Республики, в боевых действиях в Чеченской Республике, участие казачества на стороне осетин в конфликте между осетинами и ингушской частью населения, а также в событиях осени 1992 г. оказали негативное воздействие на состояние межнациональных отношений на Северном Кавказе.

В 1993–1996 гг. был принят ряд нормативных актов, направленных на возрождение казачества: «О реформировании военных структур, пограничных и внутренних войск на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации и государственной поддержке казачества» (15 марта 1993 г.), «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации» (9 августа 1995 г.), «О порядке привлечения членов казачьих обществ к государственной и иной службе» (16 апреля 1996 г.), «Об экономических и иных льготах, предоставляемых казачьим обществам и их членам, взявшим на себя обязательства по несению государственной и иной службы» (16 апреля 1996 г.), «Положение о порядке формирования целевого земельного фонда для предоставления «земель казачьим обществам», включенным в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, и режиме его использования», был разработан и принят в декабре 2005 г. закон Российской Федерации «О государственной службе российского казачества»⁶² и иные документы. В соответствии с этими актами, члены казачьих обществ будут привлекаться к различным видам государственной службы, в том числе военной службе, охране государственной границы, производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для Вооруженных Сил Российской Федерации.

Кроме того, будут постепенно формироваться институты казачьего самоуправления и землепользования в казачьих общинах, внесенных в государственный реестр, они (казачьи общины) будут также освобождаться от налога на землю в Федеральный бюджет, а

также от платежей с прибыли предприятиям, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию. Предполагается предоставление казачеству и других льгот. На основе вышеназванных нормативных документов Главным Управлением казачьих войск при Президенте Российской Федерации разработаны и утверждены Примерные Уставы казачьего общества (казачьего войска), окружного (отдельного) казачьего общества и станичного, хуторского, городского казачьего общества.

К сожалению, принятые нормативные акты не содержат механизма его реализации. Это, несомненно, приводит к разному толкованию этих государственных актов и затрудняет их исполнение. Тем не менее, нормативные документы послужили своеобразной основой возрождения казачества. Возросло число казачьих организаций, действующих к 2005 г. практически во всех субъектах Российской Федерации, в том числе и в республиках Северного Кавказа. Функционирует созданное в начале 1990-х гг. «Терское войсковое казачье общество», которое территориально размещается в пределах границ республик Дагестан, Чеченской, Ингушской, Кабардино-Балкарской, Северной Осетии-Алания и Ставропольского края.

Указом Президента Российской Федерации от 12 февраля 1997 г. был утвержден Устав Терского войскового казачьего общества, который был принят на Войсковом округе 13 июля 1996 г. в гор. Владикавказе⁶³. Уставом закрепляется статус Терского войскового казачьего общества как самостоятельного территориального образования, сочетающего функции государственного управления с традиционным казачьим самоуправлением, и объединяющее вне зависимости от административно-территориального деления субъектов Российской Федерации территории компактного проживания части русского населения, относящих себя к казачеству (статья 1,3,7,9 Устава)⁶⁴.

Очевидно, реализация положений Устава Терского войскового казачьего общества приведет к возникновению и действию властных структур альтернативных официальным государственным органам республики. Данное обстоятельство вряд ли будет содействовать укреплению суверенитета и территориальной целостности республики, так как противоречит статьям 3,4,5,10,11 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, а также Закону КБР «О местном самоуправлении в

Кабардино-Балкарской Республике». Так, на основании ст. 32 названного Устава в состав собственности войскового казачьего общества включаются войсковые земли и другие природные ресурсы (водоемы, леса, луга и так далее). Данное положение противоречит ч. 2 ст.8 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, земельному законодательству Кабардино-Балкарской Республики.

Согласно Уложению Терско-Малкинского казачьего округа его главная цель – возрождение традиционных форм хозяйствования, традиций, обычаев и культуры казачества. Анализ Уложения (Устава) Терско-Малкинского округа (регистрационный № 5 от 8 июня 1994 г.), проведенный Госкомнац КБР, показал, что на момент регистрации в округ входило 5 казачьих общин, располагавшихся в Майском и Прохладненском районах общей численностью 198 человек. В соответствии со ст. 6 Закона КБР «Об общественных объединениях» к республиканским (КБР) общественным объединениям относятся те из них, деятельность которых в соответствии с уставными задачами не противоречит республиканскому законодательству. Исходя из этого, Терско-Малкинский казачий округ не может иметь статус объединения республиканского значения. Некоторые статьи его Уложения также не соответствуют Закону КБР «Об общественных объединениях». Так, в статье 3.10 Устава указывается, что члены округа имеют право носить форму Терского казачества, а им разрешается иметь холодное оружие – кинжал, шашку⁶⁵.

Следует отметить, что ввиду миграционных процессов, ныне места традиционного проживания казаков (города, станицы, хутора) стали многонациональными. Дисперсно проживают на территории республики и сами казаки, и их потомки. Поэтому введение в республике системы казачьего самоуправления, землепользования, государственной службы, с предоставлением определенных льгот, будут входить в противоречие нормам Конституции Республики (ст. 3,4, 5, 10, 11), а также Закона КБР «О местном самоуправлении КБР» (ст. 4). На практике это приведет к ущемлению конституционных прав граждан⁶⁶.

Другим значимым общественным органом казаков является Кизлярский округ Терского казачьего войска, который был образован в 1993 г. в результате реорганизации Кизлярского отдела Войска Терского. При нем был создан казачий круг, избран атаман,

помощник атамана, походный атаман и казначей. Лидеры казачества Кизлярского округа выступают за преобразование Кизлярского региона в Кизлярский территориально-административный округ. Кизлярский казачий округ проводит активную работу по выделению казачеству земель для сельхозпользования. Так, в феврале 1999 г. казачье общество Кизлярского отдела направило заявку в Госкомзем Республики Дагестан с предложением об отведении в его распоряжение 3000 га земли.

Согласно реестру о государственной службе, казаками подготовлена программа мероприятий с последующим представлением на рассмотрение Государственным Советом и Правительством Республики Дагестан. В программу включены следующие положения:

- о службе казаков в Каспийском погранотряде;
- о квотировании мест для Кизлярского отдела Терского Казачьего войска (КО ТКВ) в органах рыбоохраны, таможни, налоговой полиции и инспекции, расположенных на территории гор. Кизляра, Тарумовского и Кизлярского районов;
- о беспопылинных квотах на лов рыбы частиковых пород;
- об освобождении казаков от арендной платы за используемые ими помещения в коммерческих целях, а также других льготах, в т.ч. и о ежегодном выделении округу по заявке целевых бюджетных мест в учебных заведениях Дагестана.

Казаки отдела уделяют большое внимание контролю за выполнением законодательных актов в отношении казачества. Изменяются ориентиры их деятельности, отход от политической в экономическую сферу. Неоднократно ими ставился вопрос об отмене Указа Президиума Верховного Совета РСФСР «О восстановлении Чечено-Ингушской АССР и упразднении Грозненской области» от 9 января 1957 г. □ 721/4, как известно, разделившего Терское казачество. Опираясь на Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», часть казаков Кизлярского отдела выступает за воссоздание Терской области, существовавшей до 1920 г. Среди требований другой части казачества, а также русского населения – заметно стремление к присоединению Кизлярского отдела к Ставропольскому краю.

Казачество Кизлярского отдела имеет стабильные связи с другими регионами с компактным проживанием казаков. Сильное

влияние на казачество оказывает Ставропольское казачье линейное войско: Казачество пользуется авторитетом среди русскоязычного населения, проживающего на Севере Республики Дагестан. Привлекательными для русского населения остаются лозунги о направлении на службу в армию, в казачьи подразделения призывников⁶⁷.

Вступление российских федеральных сил в Чеченскую Республику в ноябре-декабре 1994 г. вновь стало причиной усиления экстремистских тенденций в национальном движении, в первую очередь на Северном Кавказе. Боевые действия на территории Чеченской Республики в 1995–1996 гг. способствовали превращению национального экстремизма в мощную политическую силу, которая играет огромную отрицательную роль в общественно-политической жизни Северного Кавказа, оказывает заметное влияние на стабилизацию ситуации в Российской Федерации.

Вновь, как и в начале 1990-х гг. главным очагом этнического сепаратизма в Российской Федерации стала Чеченская Республика. После победы сепаратистов в августе 1996 г., второго вывода российских войск, республика по сути дела стала независимым государством, на территории которого было приостановлено действие Конституции России и законов Российской Федерации. Фактическим признанием этого факта со стороны официальной Москвы стало учреждение российских погранично-таможенных постов на границах Чеченской Республики в 1997 г.

С конца 1997 г. заметно усилились сепаратистские тенденции в соседней Республике Дагестан. Этническая мозаичность республики обусловила особую форму дагестанского сепаратизма: сецессионное движение в республике предстало в виде исламского религиозно-политического экстремизма – ваххабизма. Объявленный дагестанскими ваххабитами в декабре 1997 г. антироссийский джихад («священная война» за распространение Ислама) и провозглашение 15 августа 1998 г. «Отдельной исламской территории» в Буйнакском районе республики (с введением собственного законодательства и созданием протогосударственных структур) свидетельствуют о том, что сепаратистское движение в Республике Дагестан имело серьезную почву. Органы государственной власти республики, представители

федеральных органов власти не были в состоянии стабилизировать ситуацию, справиться с сепаратистами.

В Ингушетии сепаратистские настроения усилились после трагедии октября-ноября 1992 г., когда российские войска вместе с вооруженными формированиями Северной Осетии и юго-осетинскими боевиками осуществили операцию по «этнической чистке» спорного Пригородного района от ингушского населения. В 1993 г. Съезд народа Ингушетии рассматривал вопрос о провозглашении независимости республики, выходе ее из состава Российской Федерации, заключении межгосударственного или конфедеративного союза с Чеченской Республикой. Однако в 1993–1994 гг. президенту Ингушетии Руслану Аушеву, выдвинувшему программу возрождения ингушского народа и создания ингушской государственности в составе России, удалось переломить сепаратистские настроения.

В Северной Осетии сепаратистские тенденции появились летом-осенью 1991 г., когда федеральные органы государственной власти рассматривали возможность возвращения Чечено-Ингушетии спорного Пригородного района, переданного Северной Осетии в 1944 г. По нашему мнению, антироссийские сепаратистские выступления некоторых осетинских национал-радикальных и экстремистских организаций, угрожающих выходом Северной Осетии из состава России и объединением ее с Южной Осетией в самостоятельное государство, не выражали реальных настроений осетинского общества, а являлись, скорее, попыткой шантажа центральных органов власти, которые считали Северную Осетию единственным «форпостом» российского влияния на Северном Кавказе.

В первой половине 1990 г. центробежные тенденции проявились и в Кабардино-Балкарской Республике. Некоторые идеологи балкарского национального движения «Тёре» рассматривали национально-политическое самоопределение в качестве универсального механизма разрешения этнических проблем, реализации национальных интересов. В этой связи 17 ноября 1991 г. был созван I съезд балкарского народа, который провозгласил Республику Балкария в составе РСФСР, а также заявил о национальном суверенитете балкарского народа. Съезд принял постановление об образовании Национального Совета

балкарского народа (далее – НСБН), который объявили высшим органом власти балкарского народа в период между съездами⁶⁸.

10–14 января 1992 г. I съезд кабардинского народа принял решение «О восстановлении Кабардинской Республики» и избрал «Конгресс кабардинского народа». Эти решения съездов были одобрены постановлением Верховного Совета Кабардино-Балкарской ССР от 19 ноября 1992 г. Однако комиссия Президиума Верховного Совета КБССР не смогла принять решение по определению этнических территорий вновь образуемых республик по причине отсутствия согласия по этому вопросу между экспертными группами Конгресса кабардинского народа и Национального Совета балкарского народа. Учитывая, что упомянутое постановление бывшего Верховного Совета КБССР вступило в противоречие с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Кабардино-Балкарской Республики, а также сложившуюся общественно-политическую обстановку, Парламент Кабардино-Балкарской Республики постановлением от 21 июля 1994 г. признал его «утратившим силу»⁶⁹.

В целях выявления общественного мнения по вопросу о сохранении единства Кабардино-Балкарской Республики в соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики «О всенародном голосовании (референдуме)» на территории республики был проведен опрос среди балкарского населения, которым было охвачено 91,5 % граждан, имевших право голоса. Из них 95,7 % граждан высказались за сохранение единой Кабардино-Балкарской Республики. Парламент Кабардино-Балкарской Республики постановлением от 18 ноября 1994 г. признал итоги опроса граждан балкарской национальности о сохранении единства КБР и рассматривал их как волеизъявление балкарского народа. На основании этого на территории республики было запрещено функционирование организаций, деятельность которых была направлена на изменение национально-государственного устройства республики, ее разделение. Кроме того, парламент КБР постановлением подтвердил, что в соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики (Основным Законом) единственным источником государственной власти республики является ее народ, выступать от его имени могут только законно избранные Президент, Парламент, а также Правительство Кабардино-Балкарской Республики⁷⁰.

В связи с вышеназванными решениями Парламента КБР функции I съезда балкарского народа и НСБН были исчерпаны. НСБН должен был объявить о своем самороспуске либо зарегистрироваться в Министерстве юстиции КБР как общественное объединение в соответствии с законами Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики «Об общественных объединениях». Однако в связи с приходом к руководству НСБН группы радикалов во главе с генерал-майором С. У. Беппаевым осуществить это не удалось. Большая часть членов, избранных на съезде, т. е. практически все, кто реально мог способствовать конструктивному сотрудничеству с органами власти республики, к тому времени покинули НСБН. В то же время в НСБН были кооптированы новые члены, для которых вопросы этнического развития не были первостепенными. Спекуляция на проблемах реабилитации балкарского народа позволила новоявленным «вождям» превратить Совет в орудие политической борьбы за власть.

Вопреки всем уставным нормам, утвержденным съездом балкарского народа, НСБН создал новый оргкомитет, новую мандатную комиссию, провел произвольную ротацию делегатов, 23 декабря 1995 г. был также проведен в противовес Уставу 4 этап I съезда балкарского народа, на котором «единогласно и легитимно» С.У. Беппаев был избран лидером НСБН. В состав НСБН вошли только те люди, кто разделял его политические взгляды.

В последующем вновь была проведена ротация делегатов и 17 ноября 1996 г. был вновь созван нелегитимный 5 этап I съезда балкарского народа. На съезде получило подтверждение решение I съезда о создании Республики Балкария, были образованы Государственный Совет (правительство) и отряды самообороны. В решениях съезда указывалось, что на территории нынешнего проживания балкарского народа действуют только указы и распоряжения органов власти Балкарии. Предписывалось, что балкарцы, которые не будут выполнять решения этих органов власти, будут без их указания выступать в средствах массовой информации, понесут строгое наказание.

В этой ситуации государственные органы власти республики провели своевременную и необходимую работу. Состоявшиеся 18-19 ноября 1996 г. сессии Советов местного самоуправления в местах компактного проживания балкарцев, собрание

интеллигенции балкарского народа (докладчик премьер-министр КБР Г.М. Черкесов) признали решения так называемого съезда незаконными и неконституционными, противоречащими итогам референдума по вопросам сохранения единства КБР, Конституции (Основному закону) КБР⁷¹.

Стабилизации обстановки в республике в немалой степени способствовало заявление президента Кабардино-Балкарской Республики В.М. Кокова в связи с собранием национал-экстремистской группы балкарцев 17 ноября 1997 г. и пресс-конференция с журналистами, которые транслировались по радио, телевидению, а материалы ее были опубликованы во всех средствах массовой информации.

Прокуратура Кабардино-Балкарской Республики в связи с нарушениями закона, допущенными лидерами НСБН, решениями «съезда» от 17 ноября 1996 г., направленными на нарушение государственного суверенитета КБР, целостности ее территории, воспрепятствование деятельности конституционных органов власти республики, 18 ноября 1996 г. возбудила уголовное дело по признакам ст. 79 УК РФ и провела расследование.

19 ноября 1996 г. Парламент Кабардино-Балкарской Республики принял постановление «О решениях так называемого съезда балкарского народа», в котором признал их антиконституционными, как и действия НСБН и его исполнительных органов, направленные на нарушение территориальной целостности республики, разжигание межнациональной розни, представляющими угрозу безопасности республики. Парламент также принял решение прекратить на всей территории республики деятельность Съезда балкарского народа, избранного им Национального совета и всех образованных им исполнительных органов.

21 ноября 1996 г. собрание депутатов Парламента КБР и Советов местного самоуправления балкарской национальности (докладчик премьер-министр КБР Г.М. Черкесов) поддержало постановление Парламента КБР «О решениях так называемого съезда балкарского народа» и одновременно подтвердило, что «от имени народа КБР могут выступать только законно избранные органы власти»⁷².

27 ноября 1996 г. лидер НСБН С. У. Беппаев выступил по телевидению КБР с покаянным обращением к народам республики.

Было признано, что поскольку государственными органами власти КБР проводится большая работа по реабилитации балкарского народа, съезд НСБН вынужден подчиниться решениям депутатов балкарской национальности всех уровней, направить усилия на сохранение единства КБР. Решения 5 этапа I съезда балкарского народа, по его мнению, были необоснованны и приняты в условиях эмоционального всплеска. Кроме того, С. У. Беппаев предложил распустить съезд балкарского народа и его исполнительные органы.

Кабардинскими национал-радикалами в 1992-1993 гг. выдвигалась также идея объединения всех адыгских (черкесских) народов, создания общеадыгского государства в составе Кабарды, Черкесии, Адыгеи и Шапсугии. Однако популярность адыгского сепаратизма после окончания войны в Абхазии и стабилизации ситуации в КБР резко снизилась.

В Карачаево-Черкесии процесс раздела республики начали тоже представители репрессированного народа – карачаевского (в отличие от балкарцев они являются крупнейшим титульным народом своей республики). Оргкомитет по созданию Карачаевской Республики был создан в июле 1991 г. Съездом карачаевцев, а уже в октябре 1991 г. Республика Карачай была провозглашена Съездом депутатов Карачая всех уровней. В ответ появились государственные образования других народов. На казачьих съездах были провозглашены Баталпашинская Республика (август 1991 г.) и Урупско-Зеленчукская Республика (ноябрь 1991 г.). Съезд черкесского народа в октябре 1991 г. провозгласил Черкесскую Республику, съезд абазин – Абазинскую Республику. Совет народных депутатов Карачаево-Черкесии в декабре 1991 г. решил провести референдум о сохранении единства Карачаево-Черкесии. Референдум проводился в марте 1992 г. в сложной этнополитической обстановке, и тем не менее окончательный результат его оказался в пользу единства (78,6 %), что свидетельствовало о переломе в настроении жителей республики.

Вторая волна требований о разделе пришла на конец 1994 г. – начало 1995 г. При относительной пассивности представителей карачаевцев ведущую роль взяли на себя активисты движений черкесов, абазин и русских. Их объединенный съезд предложил воссоздать Черкесскую автономную область в составе

Ставропольского края. По времени этот политический кризис совпал с общим кризисом власти в республике, связанным с окончанием срока полномочий Народного Собрания. Разрешать его пришлось специальной комиссии во главе с руководителем администрации Президента России С. Филатовым. В результате в республике вновь на несколько лет была восстановлена система назначения Центром высшего должностного лица. Третий, не менее острый, политический кризис разгорелся в мае 1999 г. после выборов Главы республики, когда сторонниками проигравшего выборы мэра Черкесска С. Дерева вновь был выдвинут лозунг перехода Черкесской автономии в состав Ставропольского края, но он не нашел поддержки среди основной массы населения.

Таким образом, в условиях первой половины 1990-х гг. сепаратистские движения на Северном Кавказе представляли реальную угрозу для целостности Российского государства. Хотя они и носили временный характер, тем не менее в таких республиках, как Чеченская и Дагестан, противостояние федеральному Центру было ощутимым, что заметно ухудшило обстановку в регионе.

Этнополитическая ситуация на Северном Кавказе во многом взаимосвязана с ситуацией в Закавказье, а также на всем черноморско-каспийском пространстве. В этом регионе сталкиваются интересы России и других стран – США, Турции, Ирана, Саудовской Аравии, стран Европейского Союза, некоторых стран Содружества независимых государств (далее – СНГ).

В интересах стран Запада, а также Японии и Китая превалирует геэкономическая составляющая. Юг России, в том числе Северный Кавказ, входит, наряду с Закавказьем и бассейном Каспия, в состав Кавказско-Каспийского региона. В 1990-е гг. этот регион приобрел глобальное значение в качестве перспективного источника нефтегазовых ресурсов. Не являясь даже отдаленной альтернативой Персидскому заливу, Каспий, тем не менее, обладает значительными топливными ресурсами – вероятно, не менее 3% мировых запасов. Именно эти ресурсы привлекают к региону внимание нефтяных компаний США, стран Европейского Союза, Китая и Японии⁷³.

Северный Кавказ важен, главным образом, как транзитная территория для перекачки нефти из Казахстана и Азербайджана. В этом отношении маршруты нефтепроводов через Северный Кавказ

рассматриваются как конкурентные, проходящим через Грузию, Турцию, а также Центральную Азию и Иран.

Политика США и стран Европейского Союза исходит из признания нежелательности восстановления в какой бы то ни было форме российского доминирования в Кавказско-Каспийском регионе. «Замыкание» Россией на себя нефтяных и газовых потоков из бассейна Каспия и стран Центральной Азии, как считается, приведет к такой гегемонии. Для предотвращения этого процесса страны Запада, действуя на двусторонней и многосторонней основе, стремятся, не отталкивая Россию, укрепить позиции постсоветских режимов южного пояса СНГ, которые с подозрением относятся к любым «неоимперским» импульсам, исходящим из российской столицы. С этой целью США и НАТО поощряют региональное сотрудничество новых независимых государств, в частности, в рамках объединения ГУУАМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан, Молдавия). Северо-Атлантический альянс расширяет сотрудничество с государствами Закавказья. В ходе учений в регионе, патронируемых НАТО, отрабатываются задачи охраны транспортных коммуникаций, в частности, нефтепроводов. Принятая в апреле 1999 г. Стратегическая концепция НАТО в принципе не исключает участия организации в миротворческих операциях на периферии Европы, в том числе на Кавказе⁷⁴.

Правительство Турции официально придерживается политики невмешательства в ситуацию на Северном Кавказе, но существуют и многочисленные свидетельства активной деятельности официальных турецких эмиссаров в Чеченской Республике.

Как и их российские коллеги, многие турецкие деятели являются приверженцами традиционной геополитики. Используя Азербайджан в качестве основной базы для распространения своего влияния на север, турецкие агенты закрепились в Чеченской Республике, проникли в Республику Дагестан, пристально следят за ситуацией в Абхазии и Западном Кавказе. Турция долгое время категорически возражала против пересмотра фланговых ограничений по Договору об обычных вооруженных силах в Европе. Этот договор жестко ограничивал уровень вооружений, которые РФ имела право разместить на Северном Кавказе. Со своей стороны, Турция укрепляет военное сотрудничество с

Азербайджаном, которое фактически вплотную приблизилось к уровню военно-политического союза⁷⁵.

Пограничность Северо-Кавказского региона, Чеченская война, этнические конфликты и перманентная социально-экономическая напряженность привлекли в регион сотрудников иностранных спецслужб. В регионе работают агенты частных фондов и организаций радикального толка из стран Ближнего и Среднего Востока. Подрывная деятельность этих иностранных эмиссаров на Северном Кавказе, хотя и не является первопричиной конфликтов, способствует их дальнейшему разжиганию. Подстрекательство к выступлениям против федеральной и региональной (местной) власти, обучение и всестороннее обеспечение боевиков и террористов, их идеологическая подготовка в антироссийском духе, непосредственное участие иностранцев в вооруженных нападениях на российские войска и даже организация таких нападений – все это является серьезным фактором, усугубляющим политическую, социальную и военную обстановку на Северном Кавказе.

Вакуум, образовавшийся после краха проводившейся коммунистической идеологии и распада советского государства, создает условия для возобновления процесса исламизации Северного Кавказа, прерванного революцией 1917 г. В значительной степени этот процесс осуществляется организованно при финансовой, административной и кадровой поддержке зарубежных исламских центров и ряда правительств – прежде всего, Саудовской Аравии. Сама по себе «исламизация» ряда народов Северного Кавказа не является угрозой для России, значительная часть населения которой традиционно исповедует ислам. Более того, Россия заинтересована в заполнении культурно-ценностного вакуума, возникшего в регионе после краха коммунистической идеологии и распада СССР⁷⁶.

События, произошедшие в августе 1999 г. в Дагестане, в сентябре 2004 г. в Беслане, в октябре 2005 г. в Нальчике показали, что исламский экстремизм в его вооруженной, террористической форме – один из главных врагов стран Запада – начинает свое разрушительное проникновение и на территорию России. В связи этим, важными для сохранения стабильности этнополитической ситуации на Северном Кавказе задачами внешней политики России являются:

- недопущение формирования коалиций антироссийской направленности на Кавказе, и соответствующего изменения баланса сил в Кавказском субрегионе;

- поддержание стабильной, отвечающей интересам России обстановки в этом и сопредельных регионах;

- морально-политическая поддержка всех сил, которые выступают за восстановление, развитие и углубление взаимовыгодных двух – и многосторонних отношений России с другими государствами этого региона.

Следует также учитывать, что наряду с тремя суверенными и признанными государствами закавказского региона – Азербайджаном, Арменией и Грузией, де-факто существуют три самопровозглашенных государства – Абхазия, Нагорный Карабах, Южная Осетия, возникших в результате конфликтов, носящих выраженный межэтнический характер. Все эти конфликты, несмотря на государственные границы, четко друг с другом взаимосвязаны. Хотя закавказские конфликты, благодаря, главным образом, миротворческим усилиям России, переведены из военной стадии в политическую (соблюдается прекращение огня, созданы соответствующие переговорные механизмы), взрывоопасная ситуация сохраняется.

В этой связи представляется важным наращивать усилия по созданию здесь зоны мира и добрососедства, участвовать в межнациональной миротворческой деятельности и гуманитарной помощи, добиваться всеобъемлющего урегулирования конфликтов на Кавказе, выработки и осуществления на межгосударственном уровне механизмов разрешения проблем беженцев.

Долгосрочная стратегия России в отношениях с Азербайджаном, Арменией и Грузией должна исходить из необходимости активного, хотя и дифференцированного сотрудничества с ними, с перспективой выхода на устойчивое стратегическое партнерство в формировании общего экономического и оборонного пространства, включая совместную охрану границ. Поэтому необходимо, на наш взгляд, выработать наднациональные, общекавказские механизмы разрешения этнополитических конфликтов, меры по реализации международных соглашений о гарантиях прав национальных меньшинств зарубежья по разрешению проблем компактно проживающих национальных общностей, включая особое

регулирование пограничного режима. В этих целях следует активнее задействовать потенциал межпарламентских связей России, Азербайджана, Армении и Грузии, содействовать расширению масштабов исторически сложившегося экономического присутствия России в Кавказском регионе, активизировать с этой целью инвестиционную политику России на Кавказе (приоритетное выделение российских кредитов, капитализация долгов закавказских стран России).

Сложности этнополитической ситуации в регионе во многом проистекают из неурегулированности правового статуса Каспия, прежде всего, принадлежности его нефтегазовых и биологических ресурсов, конкурентной борьбы по вопросу путей транспортировки каспийской нефти. Именно поэтому необходима компромиссная развязка проблем статуса Каспия и обеспечение максимально возможного участия России в разработке и транспортировке углеводородных ресурсов каспийского бассейна. Одновременно желательно активно вовлекать в работу по заключению многостороннего соглашения по изучению, освоению, использованию и охране биологических ресурсов Каспийского моря, их эксплуатации и транспортировке представителей северокавказских субъектов Федерации.

Важно предпринять энергичные меры, препятствующие использованию Северного Кавказа в качестве «перевалочной базы» для распространения различных экстремистских течений современного ислама, являющихся плодотворной почвой для воинствующего сепаратизма. Одновременно необходимо вести активную работу по консолидации общественно-политических сил и различных конфессий Кавказского региона, заинтересованных в установлении мира, стабильности и взаимовыгодного сотрудничества.

Существенная роль в стабилизации этнополитической ситуации на Северном Кавказе принадлежит развитию добрососедских отношений с Турцией, которая в конце 1990-х гг. превращается в один из важнейших мировых региональных центров. Необходимо использовать наработанный за последние годы потенциал двустороннего сотрудничества для перевода российско-турецких отношений на уровень партнерских, продолжить оправдавший себя курс на развитие партнерских отношений с Ираном, сохранение «стратегического

сотрудничества» и взаимодействия с ним в решении вопросов региональной безопасности в бассейне Каспийского моря.

Более активными должны стать усилия России, направленные на развитие региональной и субрегиональной интеграции в Кавказском регионе. Особое внимание следует уделить использованию для этих целей участия России в деятельности международной парламентской Ассамблеи стран Черноморского экономического сотрудничества и в Черноморском банке торговли и развития.

Следует развивать международное сотрудничество по борьбе с криминализацией общественной жизни, организованной преступностью и терроризмом в Кавказском регионе. Серьезное внимание следует уделить проведению межгосударственной координации и регулированию миграционной политики на Кавказе с целью исключения негативных последствий межэтнических и межконфессиональных конфликтов, нарушения прав и свобод человека.

Необходима федеральная поддержка российским предпринимателям в их участии в реализации крупных программно-целевых проектов в Закавказье, Казахстане и Туркмении, в том числе в сфере развития субтропического хозяйства, национальных ТЭК и нефтегазового бизнеса, создания транспортной инфраструктуры, включая магистральные нефтегазопроводы. Требуется создать благоприятные условия для интеграции этих комплексов с нефтегазовым комплексом России, особенно в части решения задачи их согласованного развития, корректировки возможных объемов добычи и экспорта нефти и газа на западные рынки. Все это объективно будет содействовать смягчению социальных и межэтнических конфликтов.

В целом во внешнеполитической деятельности необходимо стремиться к достижению такого партнерства с государствами Закавказья, Ближнего и Среднего Востока, которое обеспечило бы стабильность всего Кавказа, а значит, и России. Этим целям могли бы отвечать и такие шаги, как создание Общекавказской экономической Ассамблеи, постоянно действующего представительства глав государств России и Закавказья, глав парламентов.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ II

¹ Улюкаев А. В. В ожидании кризиса. Ход и противоречия экономических реформ в России. М., 1999. С. 25, 38.

² Медведев Р. А. Капитализм в России? М., 1998. С. 82.

³ См.: Денисова Г. С., Уланов В. Г. Русские на Северном Кавказе: анализ трансформации социокультурного статуса. Ростов н/Д, 2003. С. 173, 174.

⁴ Там же. С. 175.

⁵ Материалы комплексной проверки социально-экономического развития Республики Адыгея, проведенной комиссией Южного федерального округа. 2002. Окт. С. 32.

⁶ Там же. С. 33.

⁷ Там же. С. 16.

⁸ Там же. С. 4.

⁹ Вестник экономики. 1998. □ 8. С. 45, 46.

¹⁰ См.: Регионы России: экономическая конъюнктура. 1997. С. 23, 40, 49, 57, 74, 125, 186, 213, 514

¹¹ Социально-экономическое положение России 1998 г. / Госкомстат РФ. М., 1999. С. 343–344.

¹² Вестник экономики. 1998. □ 8. С. 23.

¹³ По данным Всероссийского Центра уровня жизни и Госкомстата РФ. 1998. Дек.

¹⁴ Регионы России: Экономическая конъюнктура. М., 1999. С. 45.

¹⁵ Региональная социально-экономическая ассиметрия и механизмы ее выравнивания. М., 1998. С. 122.

¹⁶ Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регион: Теория и практика территориального развития. М., 2003. С. 176.

¹⁷ Текущий архив Правительства Кабардино-Балкарской Республики. Постановление Правительства РФ от 19 сентября 1998 г.

¹⁸ См.: Пономарев В. Общественные волнения в СССР: от XX съезда КПСС до смерти Брежнева. М., 1990.

¹⁹ Музаев Т., Тодуа З. Новая Чечено-Ингушетия. М., 1992. С. 34–36.

²⁰ Тополев Д. Справочник новых партий и общественных организаций Татарстана. 2-е изд. М., 1992. С. 20.

²¹ См.: Прибыловский В. Словарь новых политических партий и организаций России. 4-е изд. М., 1992.

²² См.: Политика и право в сфере этногосударственных отношений Кабардино-Балкарии. Нальчик, 2001. Т. 2. С. 145–210.

²³ Там же.

²⁴ Тополев Д. Указ. соч. С. 18.

²⁵ Там же. С. 12.

²⁶ Прибыловский В. Указ. соч. С. 4.

²⁷ См.: Васильева О., Музаев Т. Северный Кавказ в поисках региональной идеологии. М., 1994. С. 8; Музаев Т., Тодуа З. Указ. соч. С. 17–21.

²⁸ Подробнее о событиях «чеченской революции». См. в части 3 «Фактор Чечни: феномен победившего сепаратизма».

²⁹ Васильева О., Музаев Т. Указ. соч. С. 9.

³⁰ Там же. С. 10.

- ³¹ Устав кумыкского народного движения «Тенглик» // Республика Дагестан: Современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 101.
- ³² Материалы II съезда кумыкского национального движения «Тенглик» // Дагестанская правда. 1990. 9 нояб.
- ³³ Материалы III чрезвычайного съезда кумыкского движения «Тенглик» // Дагестанская правда. 1991. 27 янв.
- ³⁴ Национальные и региональные организации. // Этнополис. 1993. □ 1. С. 138.
- ³⁵ Арсланбеков Х. А. Еще раз о национальной квартире // Дагестанская правда. 1991. 30 марта.
- ³⁶ См.: Материалы II съезда кумыкского национального движения «Тенглик» // Дагестанская правда. 1990. 9 нояб.
- ³⁷ Агаев А. Г., Магомедов Р. М. Дагестанское единство: история и современность. Махачкала, 1995. С. 12.
- ³⁸ Устав лезгинского народного движения «Садвал» // Республика Дагестан: современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 197.
- ³⁹ Там же.
- ⁴⁰ Курбанов М. Р., Юсупова Г. И. Лезгины: проблема разделенного народа. Махачкала, 1996. С. 26.
- ⁴¹ Абдуллаев М. М. Куда ведут народные движения? // Дагестанская правда. 1991. 4 дек.
- ⁴² Дагестанская правда. 1993. 3 дек.
- ⁴³ Агаев А. Г. Концепция национального развития лезгинского народа. Независимый институт прикладных исследований «Национальное согласие». Махачкала, 1994.
- ⁴⁴ Курбанов М. Р., Юсупова Г. И. Указ. соч. С. 28.
- ⁴⁵ Аналитические обзоры Министерства по национальной политике, информации по внешним связям Республики Дагестан о деятельности лезгинского национального движения.
- ⁴⁶ Материалы VII съезда лезгинского национального движения «Садвал». Махачкала, 1998.
- ⁴⁷ Устав аварского народного движения // Республика Дагестан: современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 115.
- ⁴⁸ Устав народного фронта имени имама Шамиля // Там же. С. 151.
- ⁴⁹ Постановление Совета Министров РФ «О компактном переселении лиц аварской национальности из Кварельского района Республики Грузия на территорию Дагестанской ССР» от 16 октября 1991 г. □ 221 // Республика Дагестан: современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 82.
- ⁵⁰ Дагестан на рубеже веков: приоритеты устойчивого и безопасного развития. М., 1998. С. 197.
- ⁵¹ Основные национальности Республики Дагестан: (численность, демографические показатели, расселение). Махачкала, 1995. С. 13.
- ⁵² ЦГА Республики Дагестан: ф. 37-р, оп. 19. д. 3. л. 83–87.
- ⁵³ ЦГА Республики Дагестан: ф.р. – 352, оп. 2, д. 9, л. 4.
- ⁵⁴ Кельдасов Р. Б. Ногайцы: история, современность и проблемы // Народы Дагестана. Махачкала, 1999. □ 3. С. 49.

⁵⁵ Калиновская К. П., Марков Г. Е. (участники экспедиции). Ногайцы – проблема национальных отношений и культуры // Советская этнография. 1990. □ 2. С. 21.

⁵⁶ По данным миграционной службы Республики Дагестан на 1 сентября 1999.

⁵⁷ Кельдасов Р. Б. Указ. соч. С. 51.

⁵⁸ Текущий архив Министерства по национальной политике, информации и внешним связям Республики Дагестан. Материалы о ногайцах. 1998.

⁵⁹ Калиновская К. П., Марков Г. Е. Ногайцы – проблема национальных отношений и культуры. // Советская этнография. 1990. □ 2. С. 20.

⁶⁰ Устав Ногайского народного общества «Бирлик» // Республика Дагестан: Современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 205.

⁶¹ См.: Материалы III Чрезвычайного съезда ногайского народа и терского казачества // Дагестанская правда. 1990. 4 нояб.

⁶² Текущий архив Госкомстата КБР по делам национальностей. Справка о реабилитации казачества от 21 ноября 1996 г.

⁶³ Там же.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ См.: Конституция Кабардино-Балкарской Республики. Нальчик, 1997; Устав Терского казачьего войска, утвержденного Указом Президента РФ 12 февраля, 1997 г. □ 97.

⁶⁶ Там же.

⁶⁷ Текущий архив Министерства по национальной политике, информации и внешним связям Республики Дагестан. Материалы о казачестве. 1998.

⁶⁸ Текущий архив Госкомстата КБР по делам национальностей. Справка об итогах съезда балкарского народа. 1991.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Там же.

⁷¹ Там же.

⁷² Кабардино-Балкарская правда. 1996. 23 нояб.

⁷³ Конопляник А. Каспийская нефть на евразийском перекрестке. Предварительный экономический анализ. М., 1998. С. 18.

⁷⁴ Чумалов М. Ю. Каспийская нефть и межнациональные отношения. М., 1999. С. 195.

⁷⁵ Там же. С. 207–210.

⁷⁶ Там же. С. 222, 223.

Глава III

РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Особенности совершенствования российского Федерализма

Ход исторического развития России в 90-е гг. XX в., заметный подъем национального самосознания ее этнических общностей, потребность утверждения демократических принципов взаимоотношений между ними выдвинули на повестку дня задачу обновления федеративного устройства страны. Направления этого процесса определяются необходимостью обеспечить единство, территориальную целостность государства на основе согласования и интегрирования взаимопризнанных, общегосударственных и иных интересов, лежащих в основе взаимодействия народов, республик, других субъектов федерации, сложившихся и возникающих новых регионов (например, Пермский и Красноярский края, Камчатская область и др.).

РСФСР, как известно, была провозглашена III Всероссийским Съездом Советов в январе 1918 г. как федерация свободных республик разных наций, населяющих Россию. В тот момент на территории России еще не существовало ни одной автономной области (республики). Следовательно, РСФСР, задуманная как федерация, основанная на автономии, была учреждена раньше, чем возникли автономно-государственные и автономно-административные образования – будущие субъекты этой формы федерации. Она была конституирована как форма устройства многонационального государства, которая в процессе своего развития должна была наполниться федеративным содержанием.

Сторонникам унитарного государственного устройства, которых в большевистской партии было большинство, в этом вопросе пришлось отступить, так как это была единственная возможность сохранить целостность территории страны. Вместе с тем расчет делался на то, что федерация явится переходной формой к будущему полному единству. Как скоро это должно было случиться? На этот счет были разные мнения. В. Ленин, в частности, считал, что автономии образуются надолго. И.

Сталин же стремился к скорейшему утверждению унитаризма, считая его единственной достойной победившего пролетариата формой государственного устройства. Итак, федерация рассматривалась преимущественно не как закономерная наиболее целесообразная форма государственного устройства, а как временная уступка националам. Неудивительно, что унитаристы постарались по возможности централизовать и провозглашенную федерацию. Явно сказывалась недооценка национального фактора, стремление отмахнуться от него во имя ложно понятого интернационализма.

РСФСР как федерация строилась и развивалась не на базе договора между ее субъектами¹. Это означало, что внутрифедеративные отношения складывались на основе законов, издаваемых РСФСР, конституций автономных республик. Автономии в абсолютном своем большинстве появились в результате издания высшими органами власти законов об их образовании в составе РСФСР. Тем самым одновременно решался вопрос не только об образовании той или иной автономной республики, но и о включении ее в состав Российской Федерации².

Важной чертой юридической природы РСФСР как федерации, основанной до самого последнего времени исключительно на автономии ее составных частей, являлась разнотерриториальность ее субъектов, прежде всего, по своему государственно-правовому статусу. Часть из них считалась автономными (республики, национальные области и округа), а другая (края, области, города) – административно-территориальными единицами. Предполагалось, что образуемая административно-территориальными единицами часть Российской Федерации составляет ее основу, ядро, вокруг которого объединяются другие народы. Поэтому РСФСР, в определенном смысле, называли такой федерацией, которая сочетала (по меньшей мере теоретически, формально) в себе элементы как унитарного, так и федеративного государственного устройства.

Однако, если исходить из реального содержания и формы внутригосударственных связей и отношений, построения системы власти, управления и правосудия, полномочий федеральных органов, то Россия была единым государством с автономными образованиями самоопределившихся народов. Вследствие авторитарно-бюрократических деформаций общественной жизни и

управления эта форма была лишена демократического содержания, а развитие все время направлялось в сторону унитаризма. Реально федерации не получилось, поскольку не было осуществлено республиканское и местное самоуправление, отсутствовала разноплановая система взаимокорреспондирующих горизонтальных и вертикальных связей. Не учитывалось главное, что объединяет народы, – объективная необходимость реального осуществления и гарантирование всего спектра их интересов – экономических, социальных, культурных, политических и других.

Возникшее в начале 1990-х годов в России движение к подлинному федерализму, федерализации всего комплекса государственно-правовых отношений получило мощный импульс, благодаря идее суверенизации и обеспечения равноправия народов и их государственных образований. Прежде всего, это коснулось автономных образований. Широкие круги общественности пришли к выводу, что статус автономии создавал барьеры на пути развития народов и потребовали поднятия этого статуса до уровня бывших союзных республик. В Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г. было признано необходимым существенно расширить права автономий.

Обретение бывшими автономными республиками государственного суверенитета, ставшее исторической реальностью, преобразование почти всех автономных областей (кроме Еврейской) в республики, стремление областей и краев к самостоятельности – все эти, как и другие факторы, настоятельно требовали реформирования государственного устройства России, подлинной демократизации системы федеративных отношений, развития локального самоуправления. Именно на этой базе становилось возможным интегрирование народов России в качественно новое сообщество.

В целом поиск новой «модели» федерации, адекватной сложившейся ситуации, опирался на демократические формы ведения и решения общих дел, на логику сохранения государственного единства Российской Федерации. Но нельзя не замечать и того, что движение к суверенитету, наряду с позитивными тенденциями (укрепление самостоятельности народов, децентрализация в разумных пределах функций государственной власти и управления, обусловленные самими территориальными масштабами России), с самого начала

заключало в себе и отрицательные тенденции – стремление к политическому и экономическому обособлению, более или менее выраженному сепаратизму. Нейтрализовать сепаратистские тенденции можно было лишь выдвинув оптимальную форму государственного устройства России.

Высказывалась точка зрения о целесообразности отказа в государственном устройстве от национальной парадигмы как таковой, поскольку она-де заставляет блюсти «чистоту нации», увековечивает национальные перегородки и возводит барьеры на пути интеграции. «Постнациональное развитие, – утверждают сторонники такого подхода, – с необходимостью требует переноса центра тяжести с национально-территориального на национально-культурный принцип организации национальной автономии»³. Однако привязанность наций к таким атрибутам, как территория, государственность настолько велики, что с самого начала делают несбыточными любые проекты такого рода.

В ходе конституционного процесса выдвигались проекты, в которых предлагалось превратить Российскую Федерацию в федерацию республик (национально-государственных образований) и затем административно-территориальных образований, которые имели бы равный статус. Однако предоставление краям и областям права иметь свои конституции, законодательные и правительственные органы привело бы к полной дезинтеграции России. К тому же бывшие автономные республики решительно возражают против уравнивания их статуса с краями и областями⁴.

В этих условиях появилась опасность распада России, но центральная власть не растерялась – были быстро подготовлены три проекта договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами власти регионов трех категорий: а) республик, б) краев и областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга, в) автономных областей и автономных округов. Они были объединены Федеративным договором, подписанным 87 субъектами Российской Федерации 31 марта 1992 года⁵. Республики Татарстан и Чечено-Ингушетия в этой процедуре не участвовали. После того, как 10 апреля 1992 г. Федеративный договор был ратифицирован всеми сторонами, в мире заговорили о том, что появилось новое государство – Российская Федерация. М. Пискотин отмечает: «Федеративный

договор сыграл поистине историческую роль, найдя форму сохранения государственного единства России в условиях нарастания сепаратистских настроений в ряде регионов страны. Но он сыграл эту роль во многом потому, что был заключен быстро и вовремя. А темпы его подготовки не позволяли найти согласованные решения по всем возникающим при этом вопросам. Договор оказался достаточно общим, охватив лишь минимум вопросов. Многие оставались открытыми и предполагало дальнейшее урегулирование»⁶.

Федеративный договор юридически закрепил реально существующую разнотипность субъектов Федерации. Их три: национально-государственные образования (суверенные республики в составе Российской Федерации), административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа). Все субъекты Федерации формально равноправны, имеют одни и те же права и полномочия, несут равные обязанности в социальной, экономической и культурной областях.

В то же время, исходя из сложившихся традиций, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государства: они имеют свои конституции, принимают законы, в них избираются законодательные органы (парламенты), верховные суды, а также, по усмотрению, президенты. Они имеют собственную национально-государственную символику. Решена очень важная проблема, найден баланс интересов различных субъектов Федерации, утверждено их равноправие в названных областях и в то же время не утрачена специфика.

Таким образом, с принятием Федеративного договора (договоров) Россия вступила в новый этап федеративных отношений. Ее федеративное устройство стало опираться на конституционно-договорную основу, что позволило наполнить его более конкретным содержанием.

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. сохранила упомянутые шесть категорий субъектов Федерации, унаследованных от советского периода: «Российская Федерация состоит из республик, краев и областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации»⁷. В настоящее

время их 89 (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов).

Еврейская автономная область потеряла свой особый характер, поскольку, по итогам переписи 1989 г. еврейское население составляло там лишь 4,15 % населения. Практически не существовало никакой разницы по сравнению с другими областями, но в силу исторических причин эта область сохранила за собой свое название⁸.

Что касается автономных округов, то они в соответствии с Конституцией Российской Федерации являются равноправными по отношению к другим субъектам Федерации. Согласно пункту 1 статьи 5 они могут входить в состав края и области. Но Конституция Российской Федерации не определила формы отношений между автономным округом и краем или областью, в которые они входят. В Конституции Российской Федерации делается ссылка на статус края, области и автономного округа и предусматривается возможность вмешательства или на уровне федерального закона или одновременно федерального закона и договора между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области⁹.

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Федеральным Собранием не утверждались новые законы об автономных национальных округах. Отношения между автономными округами, краями и областями, в которые они входят, оставались неопределенными¹⁰. Каждый субъект Российской Федерации, в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом, мог устанавливать систему своих органов власти. Любые особенности субъекта, в том числе и национальные, могут быть учтены этими органами¹¹.

Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности. Это означает, что поставлен правовой предел, не позволяющий нарушать единство Российской Федерации, что не отрицает права народов на самоопределение. Самоопределение народов, их равноправие — одна из основ федеративного устройства России. В Конституции Российской

Федерации подчеркивается: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации»¹².

Принцип самоопределения трактуется в Конституции России в строгом соответствии с современным международным правом, в частности, с положениями Декларации о принципах международного права, касающимися дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г. В Декларации установлено, что ничто не должно трактоваться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных или независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания и цвета кожи¹³.

С. М. Шахрай, бывший в середине 1990-х гг. заместителем Председателя Правительства Российской Федерации и министром по делам национальностей и региональной политике, отмечал: «В Российской Федерации может и должно быть гарантировано право на самоопределение, за исключением лишь одной формы такого самоопределения, а именно, отделения от Российской Федерации. Постановка вопроса о праве наций на самоопределение, вплоть до образования самостоятельного государства и выделения его из состава России обязательно поднимет вопрос о том, в каком виде может самоопределиться русская нация... Попытка провести границы новой русской республики закончится тем, что эти границы пойдут не только по регионам, но и по человеческим душам, по нашим семьям. Это абсолютно тупиковый и кровавый путь. Надо официально признать, что Российская Федерация – это форма государственного самоопределения всех народов и народностей Российской Федерации. Более того, Российская Федерация – это форма самоопределения всех ее граждан,

независимо от того, к какой национальности они принадлежат. Это общий дом, внутри которого достаточно просторно для всех форм самоорганизации»¹⁴.

Право на самоопределение – неотъемлемая часть конституционного закона любого государства, независимо от того, выражено это в конституции или нет. Международное право выше, чем национальное. Следовательно, конституция может регулировать право на самоопределение, но не ограничивать его. Таким образом, каждый компактно проживающий народ имеет право на национальную целостность, точно так же, как и государство, в котором он проживает.

В Конституции Российской Федерации не используется понятие «национально-государственное образование». Это принципиально важно для каждого отдельного гражданина, поскольку, таким образом, защищаются его права как личности. Согласно Конституции Российской Федерации, каждый вправе определять и указывать свою национальность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества.

Отсутствие понятия «национально-государственное образование» в Конституции Российской Федерации, уравнивающей разностатусные субъекты в правах, ведет к серьезным проблемам в национально-государственном развитии республик России. Достаточно обратить внимание на возникшую в конце 1997 г. проблему введения новых российских паспортов, в которых отсутствует графа – «национальность». Для большого количества республик, включая Республику Татарстан, национальный идентитет является одним из важнейших элементов национального самосознания. Поэтому исключение из паспорта графы о национальности в отдельных республиках рассматривается как посягательство на их суверенитет.

Тем не менее нельзя не признать важности появления даже такой «несовершенной» конституции, столь необходимой для всей России в 1993 г. Конституция Российской Федерации и органично включенный в нее Федеративный договор действуют во взаимосвязи. При этом в федеральной Конституции утверждается, что в случае несоответствия ее положениям договора о

разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик, краев и областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных областей и автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между ними действуют положения Конституции Российской Федерации. Никакими законодательными актами не предусмотрено право выхода субъектов из состава Федерации. Это уже само по себе стало гарантией единства Российской Федерации¹⁵.

Сложившаяся структура федеративных отношений, естественно, нуждалась в апробации, должна была доказать свою жизнеспособность. Дискуссии о путях совершенствования, укрепления ее начались буквально сразу после подписания Федеративного договора. Профессор Института законодательства и сравнительного правоведения Российской Федерации Б. С. Крылов, выступая в 1994 г. на конференции по проблемам федерализма, организованной МИД Российской Федерации при содействии Совета Европы, отмечал, что: «...Российская Федерация – федерация, в которой соблюдены все необходимые балансы, это реальная, но еще не идеальная федерация. Констатируя состояние нашей Федерации, надо иметь в виду, что она содержит черты, свойственные федерации переходного периода и едва ли сохранится неизменной. Когда и как эти изменения произойдут, сказать трудно. Отметим два наиболее вероятных направления этих изменений. Первое направление, как представляется, будет связано с правовым положением субъектов Российской Федерации и, в частности, с их числом, которое, несомненно, непомерно велико. Пожалуй, ни одна федерация в мире не знает такого количества субъектов»¹⁶.

Специфика России и особенности переживаемого ею переходного периода накладывают неповторимый отпечаток на федеративные отношения между субъектами Российской Федерации и центром. Новый российский федерализм имел трудное «детство», которое к середине 1990-х гг. сменилось нелегким и иногда непредсказуемым «подростковым» возрастом. Действующая Конституция Российской Федерации в силу своего «компромиссного» несовершенства не могла и не может гарантировать в полной мере успеха в развитии российского

федерализма, поскольку не проясняет его окончательную модель. Тем не менее, федерализм в России активно развивается, компенсируя практическими действиями и новыми законодательными актами недостатки, преодолевая слабость Конституции Российской Федерации, которая, к сожалению, не гарантирует существенных условий для республик на пути реформирования федерализма, что, по логике вещей, она должна была бы предусматривать. Конституция России как бы поставила под сомнение самостоятельный государственный статус некоторых национально-территориальных субъектов, не выделив их более четко в качестве государств в рамках Российской Федерации. Как отмечает член Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Вит-рук, «Российская Федерация развивалась, развивается, и будет развиваться. Поэтому в перспективе следует быть готовым к необходимости дополнения и изменения Конституции Российской Федерации»¹⁷.

Тенденции, складывавшиеся в развитии федеративных отношений в России, свидетельствуют о наличии трудностей в реализации конституционных норм и исполнении федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Коллизия конституций и законодательств различных уровней в Федерации требует легитимного разрешения, поскольку в ином случае появляется опасность накопления отрицательных явлений, создающих угрозу целостности государства.

В соответствии с российской Концепцией национальной безопасности особое место отводится федеральной конституционной безопасности, под которой понимается защита конституционного строя России и ее суверенитета, государственной целостности и единства системы государственной власти, экономической, политической и социальной стабильности, единства правового пространства, равноправия и многообразия субъектов Федерации. Сбалансированная региональная политика и выверенное соотношение центра и регионов, находящихся в различных природноклиматических, социально-экономических и этнополитических условиях, также являются частью системы федеральной конституционной безопасности, обеспечивающей устойчивое демократическое развитие России.

Сложившаяся практика конституционного и законодательного нормотворчества на всех уровнях говорит о том, что проблемы

укрепления российской государственности, территориальной целостности и единства правового пространства, развития федеративных отношений приобретают принципиальное значение. Нормотворчество субъектов становится все более реальным и значительным фактором, влияющим на целостность и единство российского государства.

Российскую государственность с первых ее шагов подстерегали трудности, являющиеся следствием несоответствий и коллизий между законами всех уровней, в частности, наличие в конституциях, уставах и законах субъектов Федерации норм, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству. Привносило неясность и включение в договоры о разграничении предметов ведения и полномочий (вопреки Конституции Российской Федерации) не только предметов совместного ведения и полномочий, но и предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции субъектов.

Положение усугублялось отсутствием законодательных актов об общих принципах организации государственной власти в субъектах Федерации, принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Неразрешенным оставался правовой статус автономных округов, наконец, отсутствовал механизм, определяющий ответственность высших должностных лиц в регионах за несоблюдение Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, региональный сепаратизм.

Вместе с тем некоторые политики и руководители федерального уровня в стремлении к сохранению целостности России забывают о том, что конституционно-уставное и законодательное разнообразие обогащает российскую государственность, позволяет учесть особенности многонационального населения России. Основной Закон Российской Федерации не наделяет федеральные органы правом отменять или приостанавливать те или иные положения конституций, уставов, других нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации, не соответствующие федеральной Конституции. Предпринимаются попытки разработать механизм обеспечения единства правового

пространства России. В этой связи Н. В. Витрук отмечает, что время от времени сторонниками конституционной федерации вносятся законопроекты, направленные под видом укрепления целостности на ограничение самостоятельности субъектов РФ¹⁸. По этому поводу исследователь И. Сарычева, руководствуясь стремлением предупредить общественность о якобы имеющем место «расползании правовой системы», что представляет, по ее словам, «угрозу конституционной безопасности России», пишет: «Местное нормотворчество становится все более реальным и значительным фактором правовой действительности. И пока основной пласт законодательства субъектов еще до конца не сформирован, необходимы экстренные меры, способные переломить неблагоприятные тенденции в региональном нормотворчестве, установить предел субъективизму в праве, расползанию правовой системы, разрушению ее целостности и единства»¹⁹.

В Конституции Российской Федерации (ст. 76, п. 4.) в лучших традициях классического федерализма закреплено, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, республики, края, области, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и других правовых актов. «В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи Конституции Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации»²⁰. Уже сам факт допущения в отдельных случаях приоритета закона субъекта над законом национальным – добрая примета времени. Но было бы неверно делать из этого далеко идущие выводы – в сфере законов и правовых норм различных уровней слишком много противоречий. Очевидным является то, что не всякое несоответствие законодательства субъектов Российской Федерации должно рассматриваться как нарушение Конституции.

Современная Россия является в своем роде уникальной Федерацией, где в регионах действуют либо конституции ее субъектов, либо уставы, либо обычные законы, иногда явно противоречащие Конституции Российской Федерации. С точки

зрения целесообразности, по нашему мнению, не стоит настаивать на изменении статуса отдельных суверенных субъектов. Надо учитывать, что большинство национальных республик приняли декларации о суверенитете, объявили себя в качестве суверенных, единых, демократических государств в составе Российской Федерации (конституции республик Башкортостан, Дагестан, Тывы, Саха (Якутия), Ингушетии, Северной Осетии-Алании). Конституция Республики Карелия провозглашает экономический суверенитет республики, что противоречит пунктам «е», «ж», «з», «и», «о», «р» статьи 71 Конституции Российской Федерации²¹.

В республиканских конституциях имеются положения, допускающие изменение конституционного статуса республики, ее территории на основе референдума. Так, в Конституции Республики Бурятия такое решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан республики, в том числе более половины граждан бурятской национальности, принимавших участие в референдуме. Имеются и ряд других несоответствий между конституциями и правовыми актами Федерации и ее субъектов, которые, как полагают некоторые сторонники сильного Центра, создают угрозу федеральной конституционной безопасности России и подрывают стабильность государства. В ряде конституций, например, Республики Тыва, закрепляется право на выход из состава Федерации. В конституциях Республик Бурятия, Дагестан, Карелия и Тыва, а также в уставах Иркутской, Амурской областей закрепляется право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления народа, хотя в федеральной Конституции право сепарации, т. е. выхода из Федерации, отсутствует²².

Республика Татарстан своей Конституцией определяется как субъект, ассоциированный с Российской Федерацией. В конституциях других субъектов устанавливается, что этот статус определяется, прежде всего, республиканской конституцией и лишь затем Конституцией Российской Федерации (республики Бурятия, Коми). А Устав Псковской области, например, устанавливает порядок изменения своей границы с иностранным государством²³.

В отдельных субъектах Федерации закрепляется юридическое верховенство их конституций над Конституцией России (республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Татарстан,

Башкортостан, Тыва, Кабардино-Балкария). Аналогичные нормы содержатся в уставах Ханты-Мансийского автономного округа и Иркутской области. В Конституции Республики Ингушетия констатируется, что нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории республики, если они не противоречат ее суверенным правам. Конституция Республики Дагестан в еще большей степени расширяет права республики в данной сфере: действие федеральных законов и других правовых актов Российской Федерации, противоречащих суверенным правам и интересам Республики Дагестан, может быть приостановлено Республикой Дагестан на своей территории²⁴.

С формально-юридической точки зрения вопрос, казалось бы, ясен: согласно пункту 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Но коллизионные споры остаются неразрешенными, поскольку пока закон субъекта Федерации, противоречащий федеральному закону, не отменен, он многими воспринимается как просто спорный или даже как нормально действующий.

Разрешение подобной ситуации, как это принято в мировой практике, является прерогативой Конституционного Суда, что предусмотрено в параграфе 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, возможный конфликт относительно полномочий определяется как правовой конфликт и, следовательно, становится предметом особого юридического регулирования. Только Конституционный Суд, наделенный полномочиями объявлять неконституционным любой закон, нарушающий конституционное разграничение полномочий, может поддерживать функционирование федеративного строя, который отрицает любую иерархию между федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. была поставлена задача определить порядок приведения действующих и вновь принимаемых актов субъектов Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. В качестве механизма такого приведения в соответствие называется

контроль общих судов и Конституционного Суда. Но пока этот механизм не работает. Еще раньше (5 октября 1995 г.) был принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации». В документе строго предписывалось устранить имеющиеся в конституциях и законах республик, уставах, законах и иных нормативных и правовых актах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов противоречия с положениями Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Создается впечатление, что субъекты Федерации об этом Указе Президента России просто забыли²⁵.

Указом Президента Российской Федерации (от 31 марта 1996 г. № 435) было дано прямое поручение Правительству Российской Федерации разработать и внести в качестве законодательной инициативы проект федерального закона «Об ответственности за посягательство на единство и территориальную целостность государства и по иным вопросам, необходимым для более полного урегулирования кризисных ситуаций». Обращает на себя внимание жесткость формулировки этого Указа, который, судя по сроку его появления, был издан в период наиболее серьезного кризиса во взаимоотношениях с Чеченской Республикой. Именно в марте 1996 г. продолжалось наведение конституционного порядка в Чеченской Республике и вполне понятно, что Президент России требовал законодательного обоснования этих действий²⁶.

В соответствии с упомянутым поручением Правительством Российской Федерации в декабре 1997 г. был подготовлен проект федерального закона «Об обеспечении государственной целостности и соблюдения Конституции Российской Федерации и федеральных законов». Проект федерального закона появился почти два года спустя после прекращения военных действий в Чеченской Республике. Руководство республик в рассматриваемый период делало все для того, чтобы получить статус государства вне России, избегая при этом любых действий, свидетельствующих о том, что Чеченская Республика является частью Российской Федерации.

Нельзя предполагать, что данный закон хотя бы в какой-то мере мог бы способствовать урегулированию отношений с Чеченской Республикой, поскольку весь комплекс мер, предложенных в нем и направленных на обеспечение государственной целостности через ряд конкретных мероприятий, вплоть до введения военного положения, в отношении республики был уже к тому времени применен и не дал ожидаемых результатов. В пояснительной записке Миннаца России отмечалось, что актуальность поставленных Президентом Российской Федерации задач налаживания механизма защиты единого общероссийского конституционно-правового пространства по-прежнему сохранялась²⁷.

По нашему мнению, в России к концу 1990-х гг. сохранялись факторы, ослабляющие государственность и порождающие межнациональную напряженность. Об этом свидетельствовали как сепаратистские, так и унитаристские тенденции, факты дискриминации и нарушений конституционных прав граждан по национальному признаку. Отсутствовали необходимые нормативно-правовые акты, призванные регулировать различные коллизионные стороны федеративных и национальных отношений. Все стороны понимали необходимость повышения авторитета федеральной власти и уровня исполнения федерального законодательства в регионах России, с одной стороны, и усиления ответственности федеральных органов власти за нарушение конституционно-правового статуса субъектов федерации – с другой.

Однако предложенный в 1997 г. проект закона интересов российских субъектов не отражал, поскольку имел целью заставить их в одночасье изменить устоявшийся правовой статус и привести в соответствие с Конституцией Российской Федерации и общероссийскими законами, законодательство субъектов Российской Федерации, буквально выстраданное за годы становления суверенитета и укрепления национального самосознания в рамках всей России. После подписания 30 договоров с субъектами Российской Федерации эти несоответствия усилились, а ряд регионов получил особые льготы. При этом был соблюден баланс интересов и ситуация в области федеративных отношений в России к началу 1998 г. была более стабильна, чем в начале или середине 1990-х гг. В этом заслуга, в том числе и

Миннаца России, благодаря которому были наработаны документы по государственной национальной и региональной политике, национально-культурной автономии, местному самоуправлению и др. Практически все они приобрели силу законов и служили укреплению основ Российской Федерации, обеспечению ее государственной целостности и соблюдению Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

В условиях многосубъектной России не может быть гармонии нормотворчества, если законы привносятся сверху, без учета готовности субъектов Российской Федерации вести диалог по столь сложному и деликатному вопросу, каким является вопрос о приведении в соответствие конституций и законодательств. Следуя сложившимся в мире традициям, проходившее в 1993 г. Конституционное совещание по проекту Основного Закона Российской Федерации не стало рассматривать субъекты Федерации в качестве суверенных государств. В Конституцию Российской Федерации не вошло предложение обеспечить 50 процентов мест в одной из палат высшего законодательного органа Российской Федерации представителям республик, автономной области и автономных округов. Все это дает основания утверждать, что Российская Федерация имеет не договорную, а конституционно-договорную природу. Ее юридической основой наряду с Конституцией остается и Федеративный договор.

Основной Закон определил лишь состав Российской Федерации и важнейшие принципы ее организации. Для федеративного устройства России, очевидно, принципиальное значение имеют положения Конституции Российской Федерации, касающиеся: а) ее государственной целостности; б) единства системы государственной власти; в) разграничения предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов; г) равноправия и самостоятельности народов; д) распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию.

По мнению профессора Ю. А. Тихомирова, представившего доклад на Вторую международную конференцию по федерализму в декабре 1997 г., «гарантиями реализации этих принципов служат верховенство федеральной Конституции и законов на всей ее территории, закрепление за федеральным уровнем базовых экономических и иных ресурсов, государственные институты, а также установление федеральных приоритетов. Попытка

ослабления или игнорирование этих гарантий ведет к уменьшению потенциала федеративного государства и, следовательно, возможностей обеспечения интересов всех народов и наций, всех граждан, проживающих на его территории»²⁸.

Конечно, прав Ю. А. Тихомиров, утверждая в упомянутом докладе, что конституционный статус субъектов Федерации позволяет им решать две главные взаимосвязанные задачи – сохранять свою самостоятельность и активно участвовать в общефедеральных процессах. Односторонность в оценке этих задач чревата усилением как тенденций сепаратизма, так и чрезмерного централизма. Пагубность того и другого явления подтверждена отечественной практикой. При этом надо полагать, что под понятием самостоятельность, в случаях с национальными государственными образованиями в рамках Российской Федерации, подразумевается суверенитет в его полной семантической интерпретации. Готовность субъектов Российской Федерации активно участвовать в общефедеральных процессах нашла свое отражение в двусторонних договорах о распределении предметов ведения и полномочий, подписанных между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в последние несколько лет.

С совершенствованием федеративных отношений связана и проблема административно-территориального деления. Действительно, специфической чертой современного российского федерализма является огромное количество субъектов, входящих в ее состав. Административно-территориальное деление России, сохраняющееся почти без изменений шесть десятилетий, выглядит громоздким, запутанным и потому неэффективным устройством. «Даже беглый анализ, – пишет специалист в области районирования В. Кистанов, – ощутимо показывает: по своей раздробленности и бессистемности существующее территориальное деление, сохраняющееся без изменений почти семь десятилетий, весьма архаично, не имеет аналогов в мире»²⁹.

Субъекты Российской Федерации отличаются друг от друга по размерам и уровню социально-экономического развития в десятки, и даже сотни раз, ряд субъектов не обладают экономической базой, необходимой для статуса субъекта Федерации. Однако все они обладают равными правами, примерно одинаковым спектром государственных учреждений, а их представители в Совете Федерации равными голосами. По мнению ведущего специалиста в сфере экономической проблематики федерализма С. Валентя,

кризис федеративных отношений в России обусловлен в значительной степени тем, что «игнорируется факт наличия значительного числа регионов, не обладающих экономической базой, необходимой для получения ими статуса субъекта Федерации», что «обостряет межрегиональные противоречия, делает Центр уязвимым для критики со стороны полнокровных в социально-экономическом отношении регионов»³⁰. Причиной тому – сложившаяся структура административно-территориального деления, которая была обусловлена соображениями политического и административного порядка без учета таких факторов, как численность населения и промышленный потенциал. Субъектный состав Российской Федерации стал своеобразной платой федерального центра за компромисс, за стабилизацию федеративных отношений, ибо речь в 1993 г. шла не столько о совершенствовании федерализма, сколько о сохранении государственного единства. Оттуда же берут начало его проблемы, среди которых и слишком большое количество субъектов, и «пестрота» их статуса, позволяющая говорить о неравноправии, и неопределенность в правовом положении отдельных субъектов.

Интересно сопоставить природу «субъектности» в России с мировой практикой. В Российской Федерации на одну высшую административно-территориальную единицу – республику, край, область – приходится 1,9 млн. жителей, в шести странах, близких или превосходящих Россию по численности населения, этот показатель колеблется от 2,6 (Япония) до 25 млн. (Китай). В США и Бразилии, которые наряду с Китаем более других приближаются к России по величине территории (равной примерно половине российской), он составляет 4,7 и 5,1 млн. чел., превосходя наш показатель в 2,5–2,7 раза. По площади на одну такую единицу Россия (216 тыс. кв. км) значительно уступает Китаю и Бразилии (319 и 315 тыс. кв. км). Если общее количество субъектов в Российской Федерации (с шестью разными названиями) – 89, то соответствующих территориальных образований в Бразилии всего 27, в Китае – 30, в Индии – 32, в США – 51, причем последние, за небольшим исключением, одноименные и реально равноправные³¹.

Подавляющее большинство областей, особенно в ее Европейской части, – это небольшие, малоресурсные образования, лишенные особой производственной специализации и благоприятных условий комплексного развития, хотя в восточной части России выделены и довольно крупные. Диапазон колебаний основных показателей экономического и социального развития

областных единиц достигает десятков раз и даже в пределах отдельных зон – многократных величин. Естественно, что данное обстоятельство обусловило проведение курса региональной политики на выравнивание уровней социально-экономического развития регионов, комплексное использование ими ресурсов. Преобладание мелких и аморфных территориально-организационных структур усиливает стремление к местничеству и автократии. Дробление системы территориального деления исключает возможность реального «обзора» их федеральной властью, объединения их деятельности в общероссийских интересах. В организационном отношении нельзя говорить ни о каком сильном Центре при наличии подчиненных ему почти девяти десятков разнородных территориальных единиц.

Нынешние области и края неадекватны новой экономической системе. Они являются рудиментами командной формы правления довоенных лет, что свидетельствует о серьезном отрыве сложившихся организационных форм от требования времени. Даже в командно-распределительной экономике этому процессу был противовес – крупные экономические районы, активно использовавшиеся в качестве инструмента комплексного территориального регулирования народного хозяйства. И не случайным было неоднократное возвращение в советские годы к укрупненным объектам управления экономическим развитием в территориальном разрезе. В настоящее время в рамках крупных экономических районов функционируют межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, не имеющие однако конституционного статуса и реальных полномочий.

При выделении субъектов Федерации в угоду принципу суверенизации игнорировались многие вопросы, а именно: состояние экономической, особенно финансовой самостоятельности; уровень социально-экономического развития, способность организовать самостоятельное и эффективное управление в новых республиках, что привело к парадоксальной ситуации, когда выделившиеся из краев слабые автономные области приобрели более высокий статус, чем мощные края.

Кроме того, затянувшийся кризис российской государственности, протекающий на фоне беспрецедентного социально-экономического кризиса, приводит некоторых исследователей к мысли о возможности унитаризации России. Так, С. Валентей, будучи убежденным сторонником федерализма, тем не менее, считает, что «кризис национальной государственности –

это объективное, общемировое явление» и находит весьма вероятным «временное усиление роли элементов авторитаризма в качестве формы централизованного управления»³². В связи с этим появилось множество проектов усовершенствования федерации: от укрупнения (или слияния) отдельных регионов до полной ликвидации этнических образований и создания немногих крупных губерний.

Сторонники идеи унификации административно-территориального деления России на основе исключительно территориального принципа предлагают «губернизацию» республик или, наоборот, «республиканизацию» краев и областей. Так, исследователь И. А. Умнова предлагает отказаться от признания государственности в виде республик только на национальной основе и придать всем субъектам Федерации статус республики. Понятие республики наиболее притягательно региональным властям, то есть в большей степени отвечает их представлениям о форме государственности субъекта Российской Федерации. И это объясняется, в частности, тем, что в предшествующий период отечественной истории составными частями СССР и РСФСР являлись именно республики³³.

Заслуживает внимания теоретическое обоснование перехода на территориальный принцип построения Федерации. Действительно, национальная государственность приобрела большую политическую и общественную легитимность. Однако вызывает определенные опасения повышение статуса всех субъектов Федерации до республик. Ведь в Конституции России республики именуются государствами, что в ситуации возможности заключения федеративных договоров может внести конфедеративные черты в государственное устройство. В этом нельзя не согласиться с мнением исследователя М. В. Золотаревой, утверждающей, что это уже «признак не развивающегося федерализма, а, скорее, конфедеративного устройства»³⁴.

Сторонники территориального принципа построения Федерации выдвигают идею самоопределения русской нации в форме образования соответствующей республики в составе Российской Федерации, как нового равноправного ее субъекта. Предлагается на территории Российской Федерации образовать единую и независимую Русскую Республику с местным самоуправлением без каких-либо субъектов Федерации. А с республиками других наций – Татарской, Башкирской, Чувашской,

Тувинской – Русская республика смогла бы вступить в федеративные отношения³⁵.

По нашему мнению, самоопределение русской нации практически невозможно, ибо на предлагаемых к объединению в Русскую Республику территориях проживают не только русские, но и представители многих других народов. Такая же ситуация и во многих национальных республиках – большинство из них не обладают ярко выраженной этничностью. Более того, путь создания новой Русской Республики просто нелогичен. Не может часть одной и той же нации самоопределиваться в составе государства, где она является титульной. Основная проблема состоит не в образовании Русской Республики, сохранении республик других народов в составе России, а в развитии национальных культур на всей территории страны, налаживании эффективного механизма защиты прав и свобод каждого народа.

Одной из притягательных является идея укрупнения субъектов Российской Федерации. Как известно, первым ее сформулировал Н. Малышев, являвшийся в середине 1990-х гг. советником Президента Российской Федерации по делам науки и высшей школы. В своих публицистических выступлениях он утверждал, что до тех пор, пока мы не избавимся от «так называемых национальных образований» и не укрупним субъекты Федерации до 12–15 крупных «губерний», границы которых будут очерчены, исходя из принципа экономической целесообразности, мы «не сможем восстановить справедливость» и перейти к «нормальному светскому правлению»³⁶. Отметим, что сторонником укрупнения субъектов Федерации выступает и В.Жириновский, однако уже в контексте унитарного государства. Он отмечает, что «необходима отмена деклараций о суверенитете нынешних национальных образований (поскольку суверенитет неделим и принадлежит Российскому государству в целом), а также укрупнение территориальных административных единиц за счет объединения мелких субъектов Федерации в более крупные структуры»³⁷.

По мнению В. Жириновского, субъектный состав России должен быть представлен семью огромными губерниями³⁸. С этим проектом удивительным образом совпало как число, так и все центры федеральных округов, образованных Указом Президента Российской Федерации в мае 2000 г., хотя есть и отличия по 15 субъектам, затронувшие все семь округов. Число и состав округов не совпадают ни с системой госплановских экономических районов (их 11), ни с военными округами (8), а также с межрегиональными

ассоциациями экономического взаимодействия, формировавшиеся самими регионами.

Эта же идея укрупнения нашла свое развитие в статье нескольких российских аналитиков, которые предлагают довести число федеральных округов до 15, придав им существенно большие полномочия³⁹. По нашему мнению, предложенная ими схема федеральных округов не может быть приемлема по ряду причин. Так, например, из единого Северо-Кавказского округа исключена Республика Дагестан, которая вошла в Волжско-Каспийский округ. Идея создания отдельного округа, замкнутого на Каспии, безусловно, логична, так как на это имеются серьезные как экономические, так и политические причины. Но Республика Дагестан, по нашему убеждению, неотделима от единого комплекса Северного Кавказа. Еще более спорными представляются другие предложения авторов. В целом представляется, что данный проект еще более усугубляет многие изъяны территориального планирования в СССР и в России. Неоправданной представляется и идея реформирования федеральных округов путем наделения их дополнительными полномочиями. Сохраняя в составе обновленных федеральных округов существующие субъекты Федерации, данный план оставляет без решения и большинство нынешних проблем.

В середине 1990-х гг. в Совете по изучению производительных сил при Минэкономразвитии России и Российской академии наук был разработан инициативный проект реформирования государственно-территориального устройства. Проектом предусматриваются варианты разделения страны на 22–30 субъектов Федерации. Главная суть данной идеи в том, чтобы новые субъекты представляли собой единый производственно-территориальный комплекс⁴⁰. В рамках того же Совета по изучению производительных сил В. Кистановым был разработан альтернативный проект территориального устройства, которое включает в себя 3 уровня. Вводится новый верхний управленческий уровень – макрорегион первого уровня – 4–5 единиц, который представляет федеральную власть. Укрупняется средний уровень территориального деления, им становится административно-территориальный макрорегион второго порядка (15-20 единиц) и его подрайон (150-200 единиц). Автор проекта полагает, что подобный пересмотр территориального деления даст ощутимый народно-хозяйственный выигрыш (экономический, социальный, экологический, организационный)⁴¹. Вместе с тем,

данная модель территориального устройства представляется нам слишком громоздкой, требующей существенной перекройки существующих границ, а потому малоэффективной и труднореализуемой.

Заслуживает внимания идея исследователя Б. Т. Лагутенко, заявившего что число объектов управления должно быть одинаковым, как для федерального Центра, так и для субъекта Федерации. Тогда получим 45–50 регионов по 45–50 районов в каждом. Средняя численность населения региона по такой схеме составит 2,5–4 млн. Корректируя эту схему с учетом площади субъектов и населения, Б. Т. Лагутенко приходит к проекту административно-территориального деления из 35 земств и 5 федеральных территорий⁴². Масштаб, предлагаемой Б. Т. Лагутенко реформы и ее радикализм, впечатляют: «Перетасовывание субъектов РФ по федеральным округам (В. В. Путин) или по губерниям (В. В. Жириновский), или по экономическим районам (регионалисты) – все это из крыловского «Квартета». Ведь невозможно в огромной России, как ни старайся, упорядочить федеральные округа, экономические районы, губернии и иные территориальные единицы так, чтобы они были хотя бы в первом приближении относительно равноправными. Для этого потребуется произвести политико-территориальный передел в федеративном государстве. В дальнейшем он может быть скорректирован переделом на районном уровне»⁴³. Фактически реализация данной концепции приведет к пересмотру всех существующих административных границ.

Более умеренный подход к перекройке административно-территориального деления представлен в высказываниях А. Тулеева, Ю. Лужкова, ряда других региональных лидеров и специалистов. Они предлагают объединить в крупные единицы «рядовые» субъекты Российской Федерации, не затрагивая основные национальные республики, Москву и Санкт-Петербург. При таком объединении в стране могло бы остаться 45–50 территориальных единиц.

За всем многообразием возможных вариантов реформирования субъектного состава России скрывается основной – механическое реформирование субъектного состава, то есть образование новых путем слияния старых субъектов. На практике же, это означает, что главной задачей реформы будет перекройка существующих границ всех регионов с целью выравнивания численности населения и территории. При такой схеме, очевидно, что в первую очередь

подобное переустройство должно коснуться не крупных областей центра России и национальных республик Северного Кавказа, что делает саму возможность проведения реформы по такому сценарию неоптимальной (для среднерусских областей) или просто чреватой этническими проблемами (для национальных образований).

Ряд исследователей предлагают проблему повышения управляемости страной и эффективности работы государственной власти решить с помощью реформы административно-территориального деления страны, которая предусматривает создание новых укрупненных субъектов Федерации. Называться они могли бы землями. Земли должны стать своеобразными мини-правительствами подотчетной территории. Как полагает в связи с этим В. С. Сербин, в итоге должно быть создано 12–15, максимум 20 территориальных единиц. При этом национально-государственные образования сохраняются в виде составных частей земель, но будут лишены статуса субъекта Федерации. Крупные многомиллионные национально-государственные образования могут быть сохранены⁴⁴. В русле этой идеи звучит и предложение экономиста А. Потемкина, который, произведя экономические расчеты, предлагает создать 11 губерний и один федеральный округ. Автор оставляет без комментариев, на каких условиях будут объединяться эти губернии, каким будет государство – федеративным или унитарным⁴⁵. Призывая вернуться к прошлому, он не учитывает современные реалии.

По нашему мнению, указанные выше предложения ведут к игнорированию уровня современного национального самосознания, исторической памяти, опыта и практики национально-государственного строительства. Без учета этих факторов нельзя создать объективную структуру нового государственного обустройства России.

Становление и развитие российского федерализма, как мы знаем, происходило при наличии определенных противоречий. Прежде всего – между стремлением народов к самоорганизации и объективными процессами интеграции российского общества. Именно с подписанием в марте 1992 г. Федеративного договора и его включением в Конституцию Российской Федерации удалось избежать центробежных тенденций и распада России. Однозначно, в настоящее время очевидна и незыблема необходимость сохранения и укрепления единства Федерации. Единство и неделимость должны быть обеспечены не запретительными

подходами в национальной политике, а путем предоставления соответствующих прав не только гражданам, но и народам, а также отлаженным механизмом сочетания интересов единого живого организма, каковым является Российская Федерация. Расчет на то, что единство экономического пространства снимет все проблемы, может оказаться ошибочным. И дабы не создавать новых проблем и новых испытаний для Федерации, по нашему мнению, не следует подвергать ревизии ряд принципиальных позиций:

- право наций на самоопределение в рамках единого государства, закрепленного в Конституциях всех республик Федерации;
- принципы и нормы Федеративного и двустороннего договоров;
- четкое обозначение статуса национальных государственных образований.

Россия многонациональна, населяющие ее народы, кроме общих федеральных, имеют и свои национальные интересы. Не считаться с этим – значит поставить под вопрос их право на самовыражение. Вариант культурной автономии как гарантии сохранения этнической специфики, указанный А. Потемкиным, должен быть принят не вместо, а наряду с другими формами национального самоопределения. Право же народа на самоопределение – это его право самому решать вопрос о характере общественного устройства, распоряжаться природными ресурсами, развивать национальную культуру, язык, осуществлять самоуправление в рамках федеративной страны. Это изначальное право народа – сложившейся многонациональной или мононациональной общности – регламентируемое по форме и содержанию как соответствующее коренным интересам данного народа и реализуемое без ущерба другим.

В этой связи заслуживает внимания опыт объединения некоторых субъектов Российской Федерации. В соответствии с Законом Российской Федерации «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. □ 6 на территориях Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, а также Камчатской области и Корякского автономного округа проведены референдумы, на которых подавляющее большинство граждан высказались за объединение

Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, Камчатской области и Корякского автономного округа. Данный факт показывает, что на современном этапе развития России с учетом объективно существующих реалий необходимо определить основные направления оптимального развития федеративных отношений. В многонациональной России федерализм должен служить способом решения национального вопроса и средством достижения и сохранения, как единства, так и разнообразия. Федерация должна гарантировать этническое выживание, свободное национальное развитие народов ее населяющих.

Рассмотренные выше многочисленные проекты организации административно-территориального устройства страны, вызывают справедливые возражения оппонентов. Так, политолог В. В. Черноус указывает на то, что практически во всех проектах игнорируются этнические традиции, встроенные в социальную структуру регионов⁴⁶. «Кроме того,— продолжает В. В. Черноус,— если вместо 89-ти будет создано 20–30 субъектов Федерации, а тем более, скажем, 7 субъектов, то федеральный Центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень мощными в экономическом, политическом и социальном отношении, что позволит им весьма успешно конкурировать не только друг с другом, но и с Федерацией в целом»⁴⁷. Усиление потенциала субъектов само по себе неплохо, но какова в таком случае перспектива конституционного принципа единства и территориальной целостности Российской Федерации? Не станет ли укрупнение шагом в сторону реализации сценариев З. Бжезинского, ратовавшего за распад России на три части: Европейскую, Сибирскую и Дальневосточную и освобождение таким образом «творческого потенциала народа России» из под «тяжелой руки московской бюрократии»?⁴⁸

Как справедливо указывает исследователь М. Глигич-Золотарева, трудно управлять 89-ю субъектами Федерации, но еще труднее управлять крупными, экономически и политически мощными субъектами, которые станут претендовать на суверенизацию, на новую версию разграничения компетенции, ибо в ходе предлагаемой реформы неизбежна тенденция к расширению властных амбиций их политических элит⁴⁹.

Большинство авторов реформ, рассматриваемых выше, предлагая перейти к построению государства по территориальному

принципу путем ликвидации национально-территориальных образований, ссылаются на опыт западных стран. Между тем в России, в отличие от США и ФРГ, национальные территории существуют не одно столетие. Россия складывалась в значительной мере путем их притяжения к российскому центру. Автономию, свою государственность эти территории обрели в годы советской власти. Общая численность населения национальных образований в Российской Федерации превышает 25 млн. чел. (17 % всего населения России); их территория составляет 10,4 млн. кв. км. (61 % территории Федерации)⁵⁰. Поэтому российский федерализм должен быть основан, прежде всего, на исторических традициях и практике существующих федеративных государств. Как свидетельствует опыт Германии, США, да и Канады, каждая из этих стран, сталкиваясь со своими политическими проблемами, решала их с использованием разнообразных Федеральных структур.

Проблема сохранения единства и целостности Российской Федерации в немалой степени зависит от совершенствования региональной политики. Это важнейшее направление федеральной политики, отражающее и стратегические интересы национальной безопасности России как единого федеративного государства, и нужды развития самих регионов, а главное – потребность всех субъектов Федерации в согласованном сотрудничестве друг с другом на благо каждой территории и страны в целом. Поэтому в переходный период региональная политика Российского государства должна обеспечить решение этих задач, и особое внимание государства должно быть обращено на сглаживание объективного неравенства производственного и ресурсного потенциалов субъектов Федерации.

3.2. Реформирование органов государственной власти республик Северного Кавказа

Начало административным и политическим изменениям последнего десятилетия XX в. положил «парад суверенитетов» республик и автономий, который начался именно на Северном Кавказе. В июле 1990 г. была провозглашена Северо-Осетинская ССР, в январе 1991 г. – Кабардино-Балкарская ССР, в мае 1991 г. – Республика Дагестан. В октябре 1991 г. на месте единой Чечено-Ингушской Республики была провозглашена Чеченская Республика, в июне 1992 г. официально российским законом

образована Ингушская Республика. Затем о суверенитете и повышении статуса заявили все остальные северокавказские национальные образования, включая две существующие тогда автономные области – Адыгейская и Карачаево-Черкесская, входившие, соответственно, в Краснодарский и Ставропольский края. Преобразование автономных областей в республики и выход из состава краев был подтвержден законами, принятыми Верховным Советом России в июле 1991 г.⁵¹

Необходимо отметить, что движение к суверенитету, наряду с позитивным началом (укрепление самостоятельности народов и децентрализация в разумных пределах функций государственной власти и управления) содержало стремление к экономическому и политическому обособлению, более или менее выраженному сепаратизму. Нейтрализовать сепаратистские тенденции можно было лишь выдвинув оптимальную «модель» государственного устройства России.

«Пустая форма» федерализма советской эпохи воспринималась как готовый институциональный дизайн, способный обеспечить относительно плавный переход к новым федеративным отношениям, но она не представляла возможности для федерализации всего комплекса государственно-правовых отношений: «Фикцию невозможно сделать реальностью. Идеологическую ширму никогда не превратить в жизнь»⁵². Начался сложный процесс выработки оптимальной модели российского федерализма. Он осуществлялся совместными усилиями Центра и регионов.

31 марта 1992 г. республики Северного Кавказа, как и другие субъекты в составе Российской Федерации, подписали Федеративный договор. Существенной особенностью Федеративного договора было то, что он должен был способствовать нормализации федеративных отношений за счет того, что он определял и разграничивал полномочия, как самой Федерации, так и ее субъектов. Такого «разделения властей» по вертикали никогда прежде в отечественной истории не было. До этого ни в РСФСР, ни в СССР не осуществлялось размежевания предметов ведения Федерации и соответствующих их субъектов. Оно впервые было осуществлено в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г.⁵³

При подписании Договора стороны руководствовались Декларацией о государственном суверенитете Российской Федерации, Декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, решениями Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета Российской Федерации по вопросам федеративного устройства и федеративных отношений в Российской Федерации.

Этнолог В. А. Тишков так характеризует Федеративный договор: «Можно по-разному оценивать Федеративный договор, но, на мой взгляд, это был прежде всего важный политический акт, снявший нарастающее напряжение внутри государства и заложивший много полезного в процесс утверждения подлинного федерализма в России»⁵⁴. Главной чертой этого документа было то, что он вводил в правовое русло то «низовое» творчество, которое отразилось в текстах деклараций о суверенитете, принятых в республиках, где, наряду с полезными новациями, были записаны формулировки, противоречащие действующей конституции⁵⁵. Вводя, с одной стороны, понятие «договоренности», а с другой, важный принцип делегирования полномочий, а также принцип их совместного пользования, федеративный договор, тем самым закладывал признание важнейшей основы любой, особенно, федеративной, государственности, что власть рождается снизу в результате общественного договора. В равной мере немаловажен был факт подтверждения более высокого статуса республик с элементами государственности: собственные конституции, законы, парламенты, верховные суды, символика⁵⁶.

Важным этапом в реформировании органов государственной власти республик Северного Кавказа явилось принятие конституций. Все республиканские конституции (кроме чеченской, одобренной в марте 1992 г.) увидели свет уже после принятия Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г., и в основном с учетом ее. Вместе с тем в названных конституциях отразились особенности развития республик. Так, Конституция Республики Дагестан (далее: РД), принятая в 1994 г., учитывала своеобразие этнической и социально-политической структуры дагестанского общества. Она явилась результатом жестких противостояний и сложных компромиссов различных политических сил, быстро сложившихся на месте единой системы компартийной иерархии. Она и сейчас функционирует на основе

«сдержек и противовесов», своеобразного баланса сил. Самое важное, что в результате этого республика смогла сформировать легитимные институты власти, успешно решившие ряд важнейших политических задач, а именно:

- удалось преодолеть внутренние сепаратистские движения и не допустить развала республики на части;

- избежать массовых межэтнических столкновений и этнических чисток;

- не ввязаться в приграничные конфликты с соседями: Грузией, Азербайджаном или Чеченской Республикой. (Война с чеченскими боевиками в августе-сентябре 1999 г. не является результатом дагестанских внутривнутриполитических тенденций. Об этом лучше всего свидетельствует всенародная реакция дагестанского общества на эту агрессию);

- в недрах дагестанского общества на протяжении всего этого периода не сложилось ни одного сколько-нибудь значимого движения «за независимость и суверенитет» от России;

- при всей значимости религиозного (исламского) фактора в Дагестане (в этом отношении ни один регион Кавказа не идет ни в какое сравнение с Дагестаном), республике удавалось избежать хоть сколько-нибудь значимого влияния исламистов на принятие политических решений.

Процесс подготовки новой Конституции Республики Дагестан (далее: РД) отражал политические реалии, складывающиеся здесь в ходе решения постоянно возникающих проблем. На всем протяжении подготовки проекта Конституции Республики Дагестан ключевой идеей, которая определяла направление всех поисков и вызывала основные споры и разногласия, была идея соблюдения «прав национальности». Широкие слои общественности и политические деятели, специалисты – члены рабочей группы по составлению новой Конституции, стремились создать такую организацию власти в республике, которая могла бы предоставить гарантии прав для всех народов Дагестана на «свою землю» и «свои природные ресурсы», обеспечить справедливое представительство каждой национальности в органах высшей государственной власти и в организациях, занимающихся материальным производством, а также образованием, наукой и культурой.

Однако общественного согласия в решении таких вопросов, по вполне понятным причинам, найти было невозможно. С другой стороны, высшие политические лидеры, которые решали (в случае достижения согласия между собой) какой быть Конституции Республики Дагестан, были заинтересованы в такой организации власти, которая исключала бы возможность ее концентрации в руках одной личности. Все эти устремления привели к той системе политического устройства в Республике Дагестан, которой в настоящее время угрожает радикальный пересмотр.

Согласно Конституции Республики Дагестан в Государственный Совет, состоящий из 14 человек, «не может входить более одного представителя одной и той же национальности» (ст. 88). Таким образом, Госсовет – высший исполнительный орган государственной власти в республике – одновременно является представительным органом 14 основных национальностей, проживающих в республике⁵⁷.

К числу «дагестанских», «республикообразующих» народов относят 14 регистрируемых до сих пор в актах гражданского состояния национальностей, имеющих в Дагестане свои «корни», т. е., традиционное сельское население: аварцы (около 28% населения республики), даргинцы (более 16 %), кумыки (13 %), лезгины (около 13 %), русские (7 %), лакцы (более 5 %), табасаранцы (5 %), чеченцы (около 5 %), азербайджанцы (более 4 %), ногайцы (1,5 %), рутульцы (около 1 %), агульцы (около 1 %), цахурцы (около 0,5 %), таты (менее 0,5 %).

Выборы членов Госсовета осуществляются не всенародным голосованием, а специальным институтом – Конституционным Собранием республики, которое созывается исключительно по таким случаям, а также для изменения положений самой Конституции Республики Дагестан. Оно образуется из полного состава парламента и такого же числа членов, специально для этого избираемых на представительных Собраниях районных и городских органов местного самоуправления. Члены Госсовета не могут быть депутатами парламента, членами правительства или судьями, но могут совмещать функции высшей исполнительной власти с работой прокурора, преподавателя, руководителя или работника акционерных или бюджетных организаций и предприятий.

Первоначально на Конституционном Собрании республики путем тайного голосования избирается Председатель Госсовета – он, по Конституции РД, определяется «главой государства» (ст. 92). Другой член Государственного Совета входит в его состав (Госсовета) без процедуры голосования – это Председатель Правительства, который занимает свой пост по предложению Председателя Госсовета и после утверждения парламента. Премьер, таким образом, автоматически становится членом Госсовета и, более того, первым заместителем его Председателя. Далее, когда национальная принадлежность двух указанных членов Госсовета уже известна, на Конституционном Собрании начинается процедура выдвижения кандидатур на оставшиеся 12 мест. Право на выдвижение кандидатуры в состав Госсовета любой национальности (из числа 12-ти еще не занятых) имеет любой член Конституционного Собрания вне зависимости от его собственной национальности. После составления списков предложенных кандидатов (выдвиженцы не обязательно должны быть членами КС), сгруппированных по отдельным национальностям, мягким рейтинговым (тайным) голосованием определяются по две кандидатуры от каждой национальности, набравшие наибольшее число голосов. Затем тайным голосованием из оставшихся двух кандидатов от каждой национальности выбираются остальные члены Госсовета⁵⁸.

Парламент республики – Народное Собрание Республики Дагестан состоит из 121 депутата, избираемых всенародным, прямым и тайным голосованием по территориальным избирательным округам. При этом Конституция РД провозглашает, что в парламенте «гарантируется представительство всех народов Дагестана» (ст.72), а механизм реализации этой конституционной нормы обеспечивается Законом «О выборах в Народное Собрание РД»⁵⁹.

Согласно этому закону механизм обеспечения национальных пропорций состоит в следующем. Территория республики подразделяется на этнически однородную – это, главным образом, горные районы Дагестана, которые населяют сплошными массивами аварцы, даргинцы, лезгины, лакцы, табасаранцы и другие национальности республики, и этнически смешанную – это города республики и сельские районы на равнине.

В этнически однородных регионах в избирательных округах нет никаких ограничений для выдвижения кандидатом в депутаты по признаку национальности. В этнически смешанных регионах и городах республики Закон Республики Дагестан «О выборах в Народное Собрание (парламент РД)» дает право Республиканской избирательной комиссии устанавливать специальные «национальные территориальные избирательные округа», в которых разрешается выдвигаться лишь представителям одной определенной национальности. При этом электорат этих многонациональных округов никак не подразделяется по национальному признаку; все население избирательного округа голосует за кандидатов в депутаты одной определенной национальности.

«Национально-территориальные округа» – не кабинетное изобретение. Они были созданы после неудачного прецедента проведения демократических выборов. В начале 1994 г. (Конституция Республики Дагестан была принята в июле 1994 г.) в Дагестане проходили выборы в городские, районные представительные органы местного самоуправления (Собрания). Они были организованы в строгом соответствии с классическими процедурами выборов. Однако их итоги в большинстве городов и многонациональных (равнинных) районах вызвали всеобщее возмущение. Дело в том, что, например, в Махачкале в городское Собрание попали, за редким исключением, только аварцы и небольшое число даргинцев, в Кизилюрте – только аварцы, в Каспийске – подавляющее большинство аварцев и даргинцев. Оказалось, что при классической модели выборов в конкретных условиях Дагестана реальную возможность стать депутатом в Дагестане имеют лишь представители самых крупных этносов.

Именно тогда со всей определенностью стало понятно, что такие органы представительной власти на местах не будут обладать социальной легитимностью. Такое мнение было всеобщим, даже победители посчитали, что их победа обесценена общим итогом выборов; теряло всякую ценность стать членом почетного представительного органа при таком несправедливом представительстве в нем дагестанских национальностей. Надо было спасти ситуацию и тогда в срочном порядке руководство республики приняло решение увеличить общее число мест и сформировать новые избирательные участки, по которым были

проведены дополнительные выборы. При этом были введены ограничения по признаку национальности для выдвижения в них кандидатов. После успешного проведения такой коррекции национального представительства на уровне местного самоуправления их опыт послужил основой для выработки избирательного закона «О выборах в Народное Собрание (парламент) РД».

Таким образом, предвыборная борьба в «национальных территориальных округах» между кандидатами не выходит за рамки каждой отдельной национальности, а для многонационального электората такого избирательного округа национальность претендентов теряет всякую значимость и не оказывает никакого воздействия на выбор. Формальное признание значимости национальной принадлежности в органах власти и самоуправления обеспечивает ситуацию, когда в реальном политическом процессе национальность утрачивает всякое значение.

Многие правила, регулирующие национальный баланс в Дагестане, хотя и не закреплены в статьях Конституции Республики Дагестан, законах или, вообще, в каких-либо писанных правилах, строго исполняются на практике. Так, первые лица высших институтов власти (Председатель Госсовета, Председатель парламента и Председатель правительства) по неписанному нигде правилу должны быть представителями различных национальностей. Иное положение здесь просто трудно себе представить. Состав заместителей Председателя правительства подбирается так, чтобы в нем были представители разных национальностей и, желательно, не больше одного от каждой. Также обстоят дела с заместителями Председателя Народного Собрания, руководителями парламентских комитетов, управлений Госсовета и т.д. Учет национального представительства ведется и в отношении руководителей высших учебных, научных учреждений и т. д.

Можно констатировать, что в этот период, в условиях развала всей страны, сильнейших катаклизмов на Кавказе Дагестан самостоятельно выстрадал систему политических институтов, обеспечивающих устойчивый баланс сил и сохранение демократических принципов.

Принятие 1 сентября 1997 г. новой Конституции Кабардино-Балкарской Республики (далее – КБР) логически завершило становление государственности. В нормативно-правовой форме были зафиксированы общие результаты системной политической трансформации советской политической автономии в «суверенное демократическое правовое государство в составе Российской Федерации» (ст. 1). Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации республики не являются суверенными, Конституция КБР провозгласила государственный суверенитет одной из ключевых основ конституционного строя республики, и защита его была отнесена к важнейшим функциям государства (ч. 3 ст. 5). «Будучи конституционной фикцией, – отмечает представитель Президента в Парламенте КБР З. К. Каширов, – суверенитет Кабардино-Балкарии не нес в себе угрозы государственно-территориальной целостности Российской Федерации, никак не нарушая единства ни правового, ни политического, ни экономического пространства Федерации»⁶⁰.

Сущность Конституции КБР выражается в неразрывном единстве трех аспектов: она является актом закрепления демократии в КБР; выступает как правовое оформление национальной государственности ее народов; фиксирует статус республики как государства в составе Российской Федерации⁶¹. Демократия, национальная государственность и федерализм – опоры конституционного строя КБР. Конституция установила оптимальное соотношение между Российской Федерацией и Кабардино-Балкарией, отразив как общие для всей Федерации положения, так и специфические черты республики в ее составе. Целым рядом статей Конституции гарантируется поддержка этнокультурной самобытности, развития национальной культуры. Конституция также фиксирует государственную поддержку традиционных для народов республики религиозных конфессий и движений (ст. 32). При этом распространение информации, несовместимой с морально-нравственными и национальными традициями и устоями КБР, преследуется по закону (ст. 43).

Весьма важное значение имеет ст. 76, где утверждается, что государственными языками КБР являются кабардинский, балкарский и русский. Языки других народов, компактно проживающих на территории КБР, также имеют право на сохранение и развитие, пользуются поддержкой государства.

Конституционно закреплено равноправие народов. Его обеспечение стало обязанностью государства. Не отдельные национальные группы, а весь многонациональный народ Кабардино-Балкарской Республики является источником власти в ней.

Таким образом, основное содержание Конституции – цельный и органичный сплав общепризнанных принципов конструирования демократических государств, конституционной системы Российской Федерации, собственного политического опыта многонационального народа КБР.

Конституция КБР 1997 г. закрепила систему конституционно-правовых норм и властных институтов, жизнеспособность и эффективность которых была доказана практикой национально-государственного строительства в предшествующие годы. Она явилась формой «завершенной» и целостной институционализации, т. е. оформления и принятия обществом нового политического порядка, основные черты которого определились уже к началу 1994 г. Процесс общественных перемен вошел в устойчивое конституционное русло⁶². Национальная государственность стала функционировать в режиме самовоспроизводства.

Гарантом Конституции, прав и свобод граждан выступает Президент Кабардино-Балкарской Республики. Институт президентской власти призван обеспечивать согласованное функционирование органов государственной власти. Высшим представительным и законодательным органом по новой Конституции является Парламент КБР, состоящий из двух палат – Совета Республики и Совета Представителей. Исполнительная власть в республике осуществляется Кабинетом Министров (Правительством) КБР. По Конституции Кабардино-Балкарской Республики – это самостоятельный институт, существующий наряду с институтом президентства. Проведением государственной политики на местах занимаются назначаемые Президентом главы местных администраций. Судебную систему составляют Конституционный суд, Верховный Суд, Высший арбитражный суд, городские и районные суды⁶³.

В соответствии с принципами системы сдержек и противовесов ни один государственный орган не является неограниченным в своих полномочиях. Президент может наложить вето на закон, принятый Парламентом, Парламент – подвергнуть Президента

импичменту; споры между ветвями власти полномочен разрешать только Конституционный суд.

Конституция КБР зафиксировала, что по отношению к Российской Федерации республика выступает как государство, обладающее всей полнотой государственной власти вне предметов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения. Статьи 69–72 Конституции республики определяют предметы ведения КБР, предметы совместного ведения и предметы ведения РФ. Статья 74 предусматривает, что КБР участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации; способствует осуществлению полномочий РФ на своей территории; координирует деятельность предприятий, учреждений и органов федерального подчинения по вопросам, относящимся к ее ведению⁶⁴.

Вместе с тем в ч.1 ст.73 сказано, что органы государственной власти Российской Федерации не могут принимать нормативно-правовые акты по вопросам, не относящимся к их ведению. В данном случае игнорируются положения ст. 4 Конституции Российской Федерации, которые закрепили верховенство Конституции РФ и федеральных законов, а также ст. 71 и 72 Конституции РФ о разграничении полномочий. Указанные противоречия между статьями Конституции РФ и КБР не могли не вызвать обеспокоенность как в центре, так и в республике. По признанию Председателя Совета Республики Парламента КБР З. А. Нахушева, было принято много противоречащих законов: «Разрабатывая в течение 7 лет Конституцию, мы как бы пребывали в эйфории и потому столько разногласий»⁶⁵.

Указом Президента КБР «О внесении изменений и дополнений в Конституцию и законы Кабардино-Балкарии», предполагающим приведение законодательства республики в соответствие с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законодательством, была создана рабочая группа, включающая представителей Парламента, аппарата Президента, Совета общественной безопасности, Конституционного Суда, Минюста и прокуратуры. Перед рабочей группой ставились следующие задачи: провести анализ соответствия законодательства КБР законодательству Российской Федерации, подготовить перечень, проекты и график внесения на рассмотрение парламента республики законодательных инициатив Президента по внесению

изменений в законодательные акты Кабардино-Балкарской Республики⁶⁶. Чтобы облегчить сложную процедуру исполнения поставленной задачи был принят закон КБР «О признании недействующими и не подлежащими применению отдельных норм Конституции КБР» от 23 декабря 2000 г.

По данным Управления Министерства юстиции Российской Федерации по КБР признано не действующими и не подлежащими применению 28 норм Конституции КБР, которые наиболее грубо нарушали Конституцию Российской Федерации. Отменены нормы, затрагивающие статус КБР как суверенного государства. Среди прочих, переставших действовать статей, – установление порядка и условий приобретения в собственность, а также владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водами и другими ресурсами. В Конституции КБР это включено в ведение КБР, а в Конституции Российской Федерации – в совместное. То же самое было с введением в республике режима чрезвычайного положения, организацией мобилизационной подготовки народного хозяйства, размещением воинских частей. Противоречили Конституции РФ и положения о назначении руководителей республиканских подразделений различных федеральных структур. Министерством юстиции республики сделано 145 экспертных заключений, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству. В результате в 66 нормативно-правовых актов КБР внесены изменения и дополнения, некоторые из них были признаны утратившими силу, в том числе 24 закона КБР⁶⁷. В мае 2003 г. конституционное собрание приняло новую редакцию Конституции КБР, которая соответствует Конституции Российской Федерации.

По нашему мнению, не совсем справедливой является сложившаяся традиция одностороннего обвинения субъектов федерации в законотворческом сепаратизме. В условиях крушения всего общественного и государственного порядка, обострения противоречий и конфликтов республиканские органы власти приняли на себя выполнение государственных функций, что неизбежно было сопряжено с превышением собственных полномочий. Ситуация усугублялась существенными пробелами и недоработками федерального законодательства. Поэтому при устранении коллизий в законодательстве федеральные органы власти и органы власти субъектов Федерации должны идти

навстречу друг другу, учитывая взаимные интересы. Изложенное выше, позволяет сделать вывод не только о необходимости уделения особого внимания законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, но и о потребности развития федеральной законодательной базы. При этом следует отметить, что проявление указанного внимания должно быть вызвано стремлением поддержать, а вовсе не желанием «подавить» законотворчество в субъектах Российской Федерации.

Конституционная возможность законотворчества, предоставленная субъектам РФ, одновременно накладывает на них серьезную ответственность по ее использованию, так как от целей и способов законодательного процесса субъектов Российской Федерации в конечном итоге зависит стабильность политической ситуации в России в целом. Вместе с тем, равнозначную ответственность несут и федеральные органы.

Парламент Кабардино-Балкарской Республики до 2003 г. состоял из двух палат, которые функционировали, дополняя друг друга: Совет Республики и Совет Представителей. Совет Республики работал на постоянной основе, а Совет Представителей созывался по мере необходимости. В Совете Представителей Кабардино-Балкарского Парламента места были квотированы, распределены по основным национальностям в равной мере. В связи с тем, что Совет Представителей выполнил свою функцию стабилизации межэтнических отношений, с 2003 г. в Кабардино-Балкарии функционирует однопалатный парламент. При этом лишь пятая часть избираемых депутатов работает на постоянной основе⁶⁸.

Особенность государственного устройства Кабардино-Балкарии в 1995–2005 гг. – жесткая вертикаль власти в республике – назначение Президентом республики избранного на сессии председателя Совета местного самоуправления главой администрации района или города. В свою очередь, глава администрации города или района мог назначать главой администрации села, посёлка или станицы депутата, избранного председателем Совета местного самоуправления. Так же встроено местное самоуправление в структуру органов государственной власти в Северной Осетии. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. □ 131 глава местной

администрации назначается по конкурсу Советом местного самоуправления.

Схожую с Кабардино-Балкарской Республикой эволюцию прошла и Республика Адыгея. В 2003 г. были приняты поправки к Конституции республики о переходе парламента к однопалатной системе, который, как планируется народными избранниками, должен произойти в 2006 г. после истечения срока полномочий нынешнего депутатского корпуса.

В республиках Карачаево-Черкесской и Северной Осетии – Алании действуют однопалатные парламенты. Законодательные органы власти выбираются по обычной системе с одномандатными территориальными округами⁶⁹. Особо выделялась в 1990-е г. проблема статуса Чеченской Республики, которая в соответствии с Конституцией Чеченской Республики провозгласила себя «суверенным государством, равноправным субъектом в рамках мирового содружества наций» и не считала себя частью России. Новая Конституция Чеченской республики ввела двухпалатный Парламент.

Из остальных республик за особый статус наиболее активно выступала Ингушская Республика. В ее республиканской Конституции закреплена самостоятельность судебной системы, и уже дважды, в марте 1998 г. и в марте 1999 г., власти республики намечали провести референдум о правоохранительной и судебной системах⁷⁰. В обоих случаях федеральным властям удалось добиться отмены референдума. Из других противоречий, возникших между Конституцией Ингушской Республики и Конституцией Российской Федерации, была ратификация республикой федеральных законов, принятых в сфере совместного ведения. В новой редакции Конституция Ингушской Республики приведена в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

К особенностям организации власти на Северном Кавказе можно также причислить создание Советов безопасности – такие существуют в республиках Дагестан, Ингушской, Кабардино-Балкарской, Чеченской. По примеру некоторых других российских республик в республиках Дагестан, Адыгея, Кабардино-Балкария функционируют Конституционные суды.

В большинстве республик Северного Кавказа постепенно была принята президентская система правления с избираемым главой исполнительной власти. Из национальных образований раньше

других избрала президента выделившаяся из бывшей Чечено-Ингушетии Чеченская Республика. Здесь выборы прошли в октябре 1991 г. (их результаты, как и результаты прошедших одновременно выборов в парламент республики, не были признаны Верховным Советом России). В числе первых в стране перешли к президентской форме правления республики Адыгея и Кабардино-Балкария, где выборы прошли в декабре 1991 г. – январе 1992 г. В Ингушской Республике президент был избран в феврале 1993 г. – вскоре после вооруженного осетино-ингушского конфликта и признания образования республики Съездом народных депутатов России.

Республика Северная Осетия – Алания провела выборы президента в январе 1994 г. – после заявления федеральных властей в конце 1993 г. о назначении представителей Президента России в республиках, сохраняющих «советскую» систему власти*. В самой многоэтнической Республике – в Дагестане вопрос о введении поста президента трижды выносился на референдум – в июне 1992 г., в декабре 1993 г. и в марте 1999 г., все три раза большинство избирателей голосовало «против».

В Карачаево-Черкесской Республике система власти менялась постепенно: в январе 1992 г. был введен пост главы администрации, назначенного Президентом России. В январе 1993 г. бывший облсовет был преобразован в Верховный Совет и был создан Совет Министров. В марте 1995 г. введена должность Главы республики, а в 1999 г. – президента республики⁷¹.

В 1990-е гг. был восстановлен институт представительств республик Северного Кавказа при Президенте Российской Федерации.

Характеризуя другие черты региональных политических систем северокавказских республик, необходимо отметить, что их особенностью является концентрация властных полномочий в официальном центре исполнительной власти. По крайней мере, такова экспертная оценка самих представителей элит. Почти 73 % экспертов полагают, что реальная власть принадлежит главе исполнительной власти. Эта оценка несколько выше той, что отмечена в «русскоязычных» регионах Северного Кавказа (на 10–25 %)⁷².

На Северном Кавказе в сравнении с остальными регионами России еще заметнее несамостоятельность местного

самоуправления. Причиной является и полная финансовая зависимость большинства муниципалитетов от трансфертов из регионального бюджета, и достаточно авторитарный стиль управления президентов республик.

Есть значительные отличия в оценке распределения власти, полномочий среди других официальных или теневых субъектов отношений между органами власти. В северокавказских республиках большим властным влиянием пользуется чиновничий слой, аппарат и заметно меньше влияние бизнес-структур, криминала и законодательных органов⁷³.

Концентрация власти у главы исполнительной власти региона, неразвитость местного самоуправления и незначительная роль законодательного собрания в региональном политическом процессе приводит к тому, что борьба национальных кланов разворачивается за ограниченное количество постов, возрастают ставки в этой борьбе, где главенствует принцип «победитель получает все». Значительно большее значение административного ресурса приводит к тому, что борьба зачастую выходит за рамки легального процесса.

По нашему мнению, в данной ситуации необходимо повышение роли законодательных собраний регионов и развитие местного самоуправления. В целом следует отметить, что сравнительно краткий и трудный опыт формирования государственного устройства и системы управления в северокавказских субъектах федерации выявил ряд принципиальных моментов, способных решительно влиять на развитие федеративных отношений. Среди них следующие:

- существование многонациональных республик;
- наличие ряда народов, претендующих на национальное самоопределение;
- деиндустриализация, усиление традиционализации, особенно в республиках с преобладанием сельского населения и с более низким уровнем жизни, рост теневого сектора экономики, усиливающееся демографическое давление в республиках Северного Кавказа;
- коррумпированность и клановость власти;
- авторитаризм региональных лидеров, неразвитость местного самоуправления, концентрация власти в руках руководителя исполнительной ветви власти;

– различный характер социально-этнической стратификации северокавказских субъектов.

Одним из важных шагов государственного строительства, укрепления федерализма, усиления вертикали власти в стране стала административно-государственная реформа – создание системы федеральных округов и института полномочных представителей Президента Российской Федерации.

Создание института полномочных представителей президента в семи федеральных округах было учреждено Указом Президента России № 49 от 13 мая 2000 г. в целях «обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений»⁷⁴.

Данная реформа легитимизировалась, в целом, как реализация полномочий Президента России в качестве гаранта Конституции Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ: «Президент... назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации» (ст. 83, п. «к»). Президент России «принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80, п. 2). Относя к ведению Федерации установление системы федеральных органов власти, Конституция России позволяет федеральным органам исполнительной власти «создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (ст. 78, п. 1). Исходя из этого, полномочия Президента Российской Федерации как главы государства были делегированы его представителям в регионах⁷⁵. Принятие данного указа означало создание принципиально нового административно-политического института, по многим параметрам, радикально меняющим существующую систему управления.

По нашему мнению, главная причина, побудившая Президента России В. В. Путина начать преобразования с реформы власти, причем власти, прежде всего региональной – это необходимость укрепления государства, сильно ослабленного десятилетием социальной революции в России. Для решения этой задачи, которая в Российской Федерации звучит как «восстановление в стране вертикали исполнительной власти», институт полномочных представителей Президента России в семи федеральных округах

становится вполне объяснимым, вытекающим из исторических, державных традиций Российского государства.

Президент России при помощи института полномочных представителей пытается решить следующие основные задачи:

- приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством;

- проведение через полпредов необходимых антикризисных мероприятий, предотвращающих техногенные катастрофы и социальные катаклизмы;

- проведение в регионах назревших и не всегда популярных социально-экономических реформ;

- «чистка» региональных органов власти, противодействие сращиванию власти и криминала, коррупции (назначение полпредами в основном «силовиков»);

- в перспективе укрупнение субъектов федерации на базе федеральных округов;

- развитие межрегиональной интеграции.

Для реализации вышеназванных задач Президент России наделяет полпредов следующими основными функциями:

- обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

- разработка совместно с межрегиональными ассоциациями программ социально-экономического развития;

- согласование всех кадровых назначений в федеральном округе;

- контроль за исполнением федеральных нормативно-правовых актов;

- анализ эффективности деятельности правоохранительных органов;

- организация взаимодействия между федеральными, региональными органами власти, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями⁷⁶.

В результате своей деятельности Полномочные представители президента в семи федеральных округах решили главную задачу, поставленную в Послании Президента России В. В. Путина Федеральному Собранию в 2001 г. – укрепление государства. Они помогли «скрепить», «сцепить» государство в единое целое, восстановить единство правового и отчасти экономического пространства страны⁷⁷. Однако, как отмечалось в Послании

Президента России 2002 г., это оказалось не демократическое, а бюрократическое государство.

В этом же Послании В. В. Путин отметил, что «в прошедшем году в целом завершилось организационное становление федеральных округов. Полагаю, что настало время перевести окружной уровень исполнения некоторых федеральных функций, приблизить к территориям. А именно в сферах финансового контроля и согласования кандидатур на должности в региональных подразделениях федеральных ведомств, о количестве которых тоже нужно подумать»⁷⁸.

Наибольшего успеха полпреды добились в приведении в соответствие регионального законодательства с федеральным. Здесь задача почти решена, за исключением ряда республик (Татарстан, Башкортостан), где соответствующая процедура идет очень медленно и тяжело. Более того, не без помощи полпредов федеральный центр добился отказа 28 субъектов Российской Федерации от ранее заключенных договоров с федеральными органами власти. Однако оставшиеся субъекты Российской Федерации, получившие в свое время по договорам с Президентом России Б. Н. Ельциным большие преференции, не спешат от них отказываться (Татарстан, Башкортостан, Свердловская обл.)⁷⁹. В целом же, можно сказать о восстановлении единого правового пространства Российской Федерации. И хотя критики института полпредов отмечают, что этого результата можно было добиться при нормальной работе прокуратуры и судов (окружном устройстве последних), но за десять предыдущих лет без семи полпредов этого достичь так и не удалось. В результате координационной деятельности полпредов изменилось целеполагание работы федеральных структур на территориях. Из структур, лоббировавших интересы губернаторов в Москве, усилиями полпредов территориальные управления федеральных ведомств стали отстаивать федеральные интересы в регионах.

В то же время, пока не происходит сокращение многочисленных отделений федеральных министерств и ведомств в субъектах федерации (от 50 до 70 подразделений!), многие из которых дублируют друг друга, и штат которых порою превышает численность местных чиновников. Одновременно идет быстрый рост аппарата окружных структур. В штате аппарата полпредов работает от 100 до 150 госслужащих (в зависимости от размера федерального округа), не считая работающих по контракту и договору. Стремительно разрастаются штаты чиновников в ведомственных

округах МВД России, Генеральной прокуратуры, Министерства по налогам и сборам Российской Федерации, Минюста России и других федеральных министерств и служб⁸⁰. Фактически, многие отраслевые окружные управления не координируют, а дублируют деятельность соответствующих подразделений в субъектах Российской Федерации, не имея собственного предмета деятельности. При этом каждое управление федерального ведомства непосредственно подчиняется своему министерству, а отнюдь не полпреду.

Следует особо отметить, что в Ростове-на-Дону – столице Южного Федерального округа – как и в других столицах федеральных округов, сегодня сосредоточились практически все органы государственной власти (за исключением представительной). Получилось как бы семь мини-государств в составе Российского государства. Как показывает мировой опыт, такой подход в случае кризисных ситуаций таит угрозу распада государства на самодостаточные части, коими сегодня стали федеральные округа. И не случайно в Российской империи отраслевые округа почти никогда не совпадали с границами генерал-губернаторств. Как известно, Российской империи было 7 военных округов, 6 учебных, 5 жандармских, 10 железнодорожных и т. д. В современных федеративных государствах размеры и число отраслевых округов также различны.

Полномочные представители Президента Российской Федерации разрабатывают стратегии, концепции, программы социально-экономического развития своих округов. Так, с 2002–2006 гг. реализуется федеральная целевая Программа «Юг России», уточненная постановлением Правительства Российской Федерации 29 мая 2003 г.

После избрания В. В. Путина Президентом Российской Федерации были высказаны многие предложения о предстоящем укрупнении субъектов Российской Федерации на основе федеральных округов. По нашему мнению, на данном этапе развития российской государственности эта мера крайне несвоевременна, неприемлема и даже крайне опасна в первую очередь для сохранения целостности государства.

В то же время, следует отметить, что Комитет Государственной думы по делам Федерации и региональной политике принял федеральный Закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который содержит правовой и, по нашему мнению, достаточно демократичный механизм укрупнения субъектов Федерации путем

проведения всенародных референдумов в регионах-кандидатах на объединение⁸¹.

Анализ деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе показывает, что на Северном Кавказе формируется не инновационная, а мобилизационная модель развития. То есть, основные усилия нацелены не столько на создание правовых, политических, экономических, финансовых и иных условий для развития малого и среднего бизнеса, повышение самостоятельности местного самоуправления, реформирование институтов гражданского общества, сколько на сосредоточение всех основных рычагов управления и ресурсов в руках государства, выстраивание жесткой вертикали власти, включая, вопреки Конституции России, и местное самоуправление. При этом программа социально-экономического развития федерального округа напоминает в большинстве своем директивное планирование решения жизненно важных проблем региона.

Однако видимых результатов деятельности полпреда в большинстве субъектов округа, в частности, в развитии малого и среднего бизнеса, улучшении инвестиционного климата, проведении последовательной антимонопольной политики, дебюрократизации экономики, борьбы с коррупцией и организованной преступностью не прослеживается.

Отсутствуют и решительные действия полпреда по обеспечению демократического характера режимов в субъектах Южного федерального округа, независимости трех ветвей власти, развития реальной многопартийности, сохранения независимости средств массовой информации, другими словами, демонтаже режимов личной власти руководителей субъектов.

Вместе с тем введение принципиально нового административно-политического института полномочных представителей Президента России в федеральных округах все же имело положительные результаты, и было сопряжено со следующими последствиями.

Во-первых, в короткие сроки было восстановлено государственное управление, обеспечивалось единство правового и частично экономического пространства. Представительства центральных ведомств в регионах переориентировались на защиту федеральных интересов, усиливался также финансовый контроль, кадровая селекция.

Во-вторых, реальное положение и деятельность полпредов ведет не просто к укреплению государства, а к доминированию последнего

над гражданским обществом путем радикального изменения политического режима в направлении централизации, эволюции от федеративно-конфедеративного устройства к унитарному. В связи с этим главой III Конституции «Федеративное устройство», разграничивающей предметы ведения и полномочия федерального центра и субъектов Российской Федерации, не предусмотрен институт федеральных округов. Принципы образования федеральных округов несколько иные, чем субъектов Федерации, хотя последние оказываются инкорпорированными в новую властную вертикаль, утрачивая значительную часть своей политической, законодательной и административной самостоятельности.

В-третьих, введение института полномочных представителей Президента России в федеральных округах ставит под вопрос конституционный механизм разделения властей в регионах. Реализация в полном объеме явных и скрытых полномочий полпредов, как показывает практика, существенно ограничивает полномочия избранных глав субъектов Российской Федерации. Возникает феномен фактического делегирования полномочий от конституционных институтов региональной власти к внеконституционным административным институтам, а также резкого расширения прерогатив последних по контролю над первыми. Это означает, что полномочные представители получили функции сопоставимые с теми, которыми обладали генерал-губернаторы, то есть возможность координировать деятельность всех силовых структур, принимать самостоятельно решения по стратегически важным вопросам от имени Президента России и через голову местной законодательной и исполнительной власти.

Поэтому институт полномочных представителей Президента России вступает в противоречие с конституционным принципом субсидиарности, предполагающим конституционное, законодательное разграничение предметов ведения между тремя уровнями власти, а отнюдь не единую вертикаль власти сверху донизу. Правомерным будет утверждать только о вертикали федеральной исполнительной власти.

В-четвертых, серьезной модификации был подвергнут существующий механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации, основу которого составляла достаточно широкая трактовка конституционной самостоятельности субъектов Российской Федерации, «обладающих всей полнотой государственной власти» за пределами общефедеральной и совместной компетенции (ст. 73)⁸².

Проведенный анализ позволяет рассматривать институт полномочного представителя в федеральном округе России, прежде всего, как инструмент кризисного управления. Будучи порожден общим стремлением к укреплению государства и, обладая исключительно большими полномочиями, он может работать лишь в условиях централизации, жесткой вертикали власти. Соответственно, реализация его компетенции в полном объеме предполагает осуществление этой централизации путем ослабления всех других властных региональных институтов. А это возможно в полном объеме лишь в условиях прямого президентского правления или чрезвычайного положения, то есть тогда, когда управление на местах осуществляется непосредственно из центра. Отсюда известная двойственность его функций. В стабильные периоды это инструмент контроля, координации, кадровой селекции и сбора информации. В кризисные периоды – это нерв административной машины – инструмент проведения директив главы государства через голову местных властей. Поэтому он представляет собой, прежде всего, институт скрытых полномочий президента. Это касается полномочий, связанных с охраной Конституции России и государственного суверенитета (ст. 80), механизма введения чрезвычайного и военного положения (ст. 87 и 88)⁸³.

Именно двойственный характер института полпредов позволяет понять природу противоречий в положении нового института – чрезвычайную обширность федеральных округов (способствующую стратегическому управлению на значительной территории), их несоответствие сложившимся историческим, экономическим и политическим границам, что могло бы только помешать их деятельности. И, наоборот, их соответствие внутренним военным округам, обширность и неопределенность прерогатив власти (имеющей тенденцию стать абсолютной в условиях кризиса), параллелизм функций (связанный с дублированием контроля), а также стиль управления (в основном связанный с работой в силовых структурах).

Таким образом, доминирование полпредов над политической элитой субъектов Российской Федерации становится одним из важных последствий введения федеральных округов.

Полномочные представители – это институт эпохи «управляемой демократии», полуавторитарного режима, способ реализации прямого президентского правления, требующего координации деятельности всех силовых структур в регионе, а вовсе не ординарный административный орган. Создание такого института является,

скорее, проявлением не силы, а слабости власти – стремления укрепить себя в условиях отсутствия гражданского общества, развитых правовых институтов и политического плюрализма. Именно поэтому полномочным представителям президента в большинстве федеральных округов пока не удалось серьезно продвинуться в проведении назревших реформ, создании современных самонастраивающихся, саморегулируемых систем управления и самоуправления. Скорее, наоборот, за прошедшие два года страна сделала шаг назад к централизованной системе управления унитарного мобилизационного государства.

Что же касается процесса реформирования органов государственной власти республик Северного Кавказа, можно констатировать, что итогом советской политики стало появление ряда экстерриториальных образований, ныне имеющих статус республик-государств, что можно считать позитивным достижением советской и современной российской политики уважения прав народов. Северокавказские республики и их границы легитимны и достаточно приемлемы. Изменение статусов субъектов и границ в регионе вместо улучшения системы управления и хозяйствования способно взорвать мир и относительную стабильность на Северном Кавказе.

Один из сложнейших вопросов, связанных с государственным строительством – 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 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 уровне гражданско-правового сознания населения и политиков и в определяющем влиянии криминально-коррупцированных 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) учет специфики состава населения и традиций при определении местных государственных устройств при соблюдении базовых принципов демократического правления, определенных федеральной и местными конституциями.

Вывод очевиден – требуется система разграничения полномочий между различными федеральными органами, причастными к политике на Северном Кавказе, и органами исполнительной власти субъектов региона, без чего невозможно устранить дублирование функций тех или иных ведомств и ликвидировать многие жизненноважные вопросы, оставшиеся «бесхозными», наладить четкий контроль за исполнением принимаемых решений.

3.3. Республики Северного Кавказа: практика становления договорных отношений

Несомненно, в становлении новых федеративных отношений в России особое значение приобретает конструктивное сотрудничество сторон, в первую очередь на базе совокупного конституционного и нормативного законодательства. Оно достигается на основе обеспечения баланса интересов в целом, через создание совместными усилиями оптимальной модели

распределения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, замечает М. В. Столяров, российский федерализм являет собой сегодня симбиоз территориальных и национальных интересов⁸⁴. С этим утверждением можно согласиться. Такой характер федерализма придает ему культурно-политическое многообразие в рамках интегрированного многонационального государства. Юридическую базу, правовой фундамент такого сотрудничества составляют не только Конституция Российской Федерации, но и конституции республик, уставы иных субъектов Федерации. Возможно, такое положение следовало бы закрепить в будущем в Конституции Российской Федерации.

Согласование конституций ни в коей мере не может и не должно ущемлять право субъектов на асимметрию и на свое собственное законодательство. К выбору путей и форм государственного устройства центр и субъекты Федерации должны приближаться не одномоментно, а с учетом своей специфики и темпов развития. Двусторонние договоры, наряду с конституциями субъектов и Конституцией Российской Федерации, являются важным правовым фундаментом российского федерализма. Президент России Б. Н. Ельцин, подписывая 13 июня 1996 г. такой Договор с Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, назвал эту акцию процессом цивилизованного собирания России.

Возможность комплексного правового регулирования федеративных отношений с опорой на конституции субъектов и договора непосредственно вытекает из статей 11 и 66 Конституции Российской Федерации.

В двусторонних договорах решаются не только вопросы разграничения предметов ведения и полномочий, но и взаимного делегирования полномочий, решаются статусные вопросы, вопросы суверенитета государства в составе Федерации и другие. Через договоры в настоящее время восполняются конституционные пробелы, дополняется и развивается Конституция Российской Федерации. Фактически они становятся не вспомогательным, а основным средством разделения центрального и регионального уровня управления. Содержимое договоров выходит за рамки Конституции России, однако надо признать, что сами эти рамки

зачастую весьма неопределенны. Выход из сложившегося лабиринта противоречий может заключаться в постепенном «вплетении» договоров в законодательную ткань Федерации.

Договорный способ разграничения полномочий разных уровней власти установлен статьей 11 Конституции России и как форма правового регулирования предполагает равенство сторон. Если договор заключается между Федерацией и ее субъектом, то обе стороны наделяются равным статусом, и в этом заключается смысл федеративных отношений как равного, хотя и разностатусного партнерства.

Например, договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, как бы перебрасывает мост между двумя конституциями, объединяет их в единое целое. Не случайно в Договоре, подписанном через два месяца после принятия Конституции России в декабре 1993 г., не ставился вопрос о приведении Конституции Республики Татарстан в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации достаточно четко обозначены вопросы, касающиеся целостности государственной власти и распределения предметов ведения и полномочий: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Статьи 71 и 72 дают полную картину разграничения полномочий в рамках федеративных отношений. А статья 78 также является своего рода гарантом взаимодействия органов власти и обеспечения общих интересов Российской Федерации, поскольку «федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам»⁸⁵.

Подписание Федеративного договора и принятие Конституции Российской Федерации в условиях нарастания сепаратистских настроений в ряде регионов имело огромное значение для сохранения государственного единства России. К сожалению, не все субъекты Российской Федерации поддержали Договор.

Республики Татарстан и Чечня отказались подписать Федеративный договор и пошли на резкое ухудшение отношений с Центром. В частности, в Татарстане не было поддержана новая Конституция 1993 г., не проводились выборы в федеральный парламент. Итогом диалога между федеральным Центром и Республикой Татарстан стало подписание Договора «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (15 февраля 1994 г.). Договор был подписан под весьма сильным давлением на федеральный Центр в условиях обострения политической ситуации в стране, роста сепаратистских тенденций и стремления руководства страны найти выход из сложившейся ситуации путем компромиссов с наиболее радикально настроенными лидерами республик⁸⁶. Уступками политического характера со стороны федерального Центра следует также считать подписанные им в 1994 г. договоры с Башкортостаном, Республикой Саха (Якутия) и некоторые другие.

Следует отметить, что для подписания двусторонних договоров федерального Центра с субъектами Российской Федерации были и другие объективные причины. Среди них это, прежде всего, то, что ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральные законы не могли учесть специфику каждого из 89-ти субъектов Российской Федерации, которые, как известно, кроме различий в государственно-правовом статусе, серьезно отличаются по национально-этническому составу, территории, уровню социально-экономического развития, климатическим и иным особенностям. В этих условиях важно было соблюсти баланс, разумные пределы договорных отношений, постараться не переходить грани, за которыми наступает неконституционность подобных отношений и договоров их оформляющих.

К началу 1999 г. в Российской Федерации таких договоров было подписано в общей сложности около пятидесяти, плюс сотни соглашений к ним⁸⁷. Их анализ с точки зрения конституционности ставит целый ряд вопросов, касающихся как формы, так и содержания этих договоров. Практика показывает, что договоры по-разному определяют соотношение федерального закона и договора. Так, Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики» (подписан 1 июля 1994 г.) признает за республикой статус государства и поэтому приоритет отдается республиканскому законодательству и договору. В Договоре «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия – Алания» (подписан 23 марта 1994 г.) приоритетным является федеральное законодательство⁸⁸.

Вместе с тем 8 положений Договора с Кабардино-Балкарской Республикой выходят за пределы федерального конституционного разграничения предметов ведения – перераспределение вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в ведение субъекта Федерации. Так, в пункте «х» статьи 3 этого договора определено, что в число полномочий Кабардино-Балкарской Республики входит «введение на территории республики чрезвычайного положения в соответствии с федеральным конституционным законом». Как отмечает В.Ф. Калина, договор подписывался в отсутствие федерального закона, поэтому подобная постановка вопроса ставит федеральные органы *arriori* в положение, когда субъектами федерации диктуются условия государству в целом⁸⁹. Указанный договор также переносит ряд предметов совместного ведения в компетенцию Кабардино-Балкарской республики. К их числу относятся установление системы органов государственной власти, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка, осуществление мероприятий по обеспечению общественной безопасности. Некоторые предметы исключительного ведения Федерации в соответствии с договором отнесены к совместному ведению Российской Федерации. Это касается защиты государственной и территориальной целостности, налоговой, денежно-кредитной и ценовой политики.

Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Северная Осетия – Алания» переносит 14 предметов совместного ведения в компетенцию республики⁹⁰.

С принятием Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов российской Федерации» была систематизирована и усовершенствована процедура договорного разграничения предметов ведения и полномочий. Согласно этому законодательству, новые договоры о разделении полномочий подлежали ратификации в парламенте, а существующие договоры должны были быть приведены в соответствии с федеральным законодательством.

С вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 1999 г. «О внесении изменений и положений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» он становится первичным инструментом правовой регламентации этой сферы отношений и предполагает значительное сужение поля договорного регулирования. Закон следует конституционным требованиям организации публичной власти в России, которые предполагают неукоснительное соблюдение органами государственной власти и местного самоуправления ст. 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающей предметы исключительного ведения Российской Федерации. Эти предметы не могут быть переданы в ведение субъектов Российской Федерации или в сферу совместного ведения с Российской Федерацией иначе, чем через внесение изменений в Конституцию Российской Федерации⁹¹.

В соответствии со статьей 77 Конституции Российской Федерации и Федеральным Законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделяется полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти⁹². Данный Указ предусматривает

также внесение в государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательные акты изменений, вытекающих из него.

Результаты договорной практики позволяют утверждать, что если бы своевременно были приняты основы законодательства, разграничивающие полномочия и компетенцию органов власти федеральных и субъектов Российской Федерации в реализации совместных предметов ведения, отпала бы необходимость в заключении договоров о разграничении предметов ведения и полномочий (они были бы для всех субъектов Российской Федерации разграничены конституционно и законодательно). В настоящее время за договорным процессом осталось то, что нашло закрепление в Конституции Российской Федерации: передача осуществления части полномочий, уже установленных для соответствующего федерального органа исполнительной власти во временное владение, пользование органа власти субъекта Российской Федерации; добровольная передача субъектом Российской Федерации предметов ведения из его исключительного ведения в совместное ведение Российской Федерации и данного субъекта Федерации. Такого рода передачи могут быть обусловлены географической, экономической, национальной и прочей спецификой данного субъекта РФ, а не субъективными факторами.

На наш взгляд, наиболее целесообразным было бы совершенствование конструкции федеративных отношений, главным образом, конституционной «модели» распределения власти по вертикали. Ведь практика изменения или полного отрицания федеральных конституционных нормативов договорным процессом, федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации не является самоцелью. «Анализ тех положений договоров, которые ревизуют вопросы совместного ведения, показал, что это ни в коем случае не связано с исключительными специфическими особенностями отдельных субъектов Федерации», – отмечает К. Т. Курашвили⁹³. Поэтому желательно, чтобы признанные в большинстве двусторонних договоров самостоятельной компетенцией субъектов Федерации предметы совместного ведения, с которыми субъекты достаточно успешно справляются и сами, были изъяты из ст. 72, которую, в свою очередь, необходимо дополнить другими, новыми пунктами,

определенными в двусторонних договорах как вопросы совместного ведения. Речь идет о тех неучтенных в Конституции России (ст. 71 и 72) сферах общественной жизни, неизбежности совместного регулирования которых подтвердила практика государственного строительства. Параллельно необходима корректировка договоров в соответствии со ст. 71 и поправленной ст. 72, что и предусмотрено Федеральным Законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 июня 1999 (ст. 4, ч. 2, ст. 32)⁹⁴.

Разграничение полномочий между органами исполнительной власти по всем 35 предметам совместного ведения одним договором невозможно в связи с большим объемом и длительностью процедуры разграничения полномочий по всем министерствам и ведомствам, а также необходимостью периодического пересмотра перечня полномочий по отдельным предметам совместного ведения, что потребует переписания всего договора. Единственным выходом из этой ситуации является подписание отдельных соглашений по каждому предмету совместного ведения. При этом договор должен служить единственной правовой основой для заключения соглашений о разграничении полномочий.

Отмечая в целом позитивную роль формирования и развития вертикальных связей, необходимо дать оценку и горизонтальным связям, составляющим живую, постоянно изменяющуюся ткань федеративных отношений. «Это тот фундамент,— по словам В. И. Лысенко,— без которого каркас демократии и федерации не может существовать»⁹⁵. Не административная централизация «по вертикали», а плотность и устойчивость экономических, социальных, культурных отношений, связывающих субъекты Федерации между собой, является наиболее надежной гарантией «неделимости» государства.

Двусторонние и многосторонние договоры между субъектами Федерации являются, прежде всего, попыткой самостоятельного разрешения внутрирегиональных проблем: социальных, экономических, межнациональных и др. Такие договоры направлены на стабилизацию открытой демократической системы власти и федерализма в России как политического пространства,

частью которого является и Кабардино-Балкарская Республика. Правовой основой для их заключения стала ч. 2 ст. III Федеративного Договора, которая гласит: «Республики в составе Российской Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, соглашений с другими республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами Российской Федерации, если это не противоречит Конституции и законам РФ, настоящему Договору...»⁹⁶.

Начало процессу складывания горизонтальных связей с другими субъектами Российской Федерации в Кабардино-Балкарской Республике было положено образованием в республике Министерства внешних сношений и по делам национальностей в апреле 1992 г. Создание исполнительного органа власти, на который возлагалась функция выработки и проведения в жизнь внешней политики республики, обеспечило системную и планомерную работу в этом направлении. Естественно, что налаживание внешних связей не может быть реализовано усилиями отдельного министерства, а только согласованными, скоординированными действиями всех министерств и ведомств Кабардино-Балкарской Республики. Президентом Кабардино-Балкарской Республики было поручено продолжить работу по заключению Договоров и соглашений с субъектами Российской Федерации, проработать вопросы функционирования представительств Кабардино-Балкарской Республики в регионах. Выполняя это поручение, министерство внешних связей совместно с заинтересованными отраслевыми министерствами и ведомствами Кабардино-Балкарской Республики провели определенную работу по подготовке и заключению Договоров и Соглашений Кабардино-Балкарской Республики с субъектами Российской Федерации⁹⁷.

Порядок заключения, ратификации и утверждения, прекращения и приостановления международных соглашений и межрегиональных договоров (соглашений) КБР определяется Законом «О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики», принятым 6 декабря 1999 г. Он применяется в отношении Международных соглашений и межрегиональных договоров (соглашений) Кабардино-Балкарской Республики независимо от их наименования (договор, соглашение, протокол, иные виды и

наименования). Согласно ст. 4 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О международных соглашениях и межрегиональных договорах (соглашениях) Кабардино-Балкарской Республики» межрегиональные договоры (соглашения) заключаются от имени Кабардино-Балкарской Республики с другими субъектами Российской Федерации (межсубъектные) и подписываются Президентом Кабардино-Балкарской Республики. В основном они называются «Договорами о дружбе и сотрудничестве между КБР и субъектами РФ». На июнь 2005 г. Кабардино-Балкарская Республика заключила такие Договоры и Соглашения с 22 субъектами Российской Федерации. В процессе развития взаимоотношений республики с другими субъектами РФ на основе имеющихся Договоров о дружбе и сотрудничестве проработаны и заключены межправительственные и отраслевые соглашения. По состоянию на июнь 2005 г. Правительство Кабардино-Балкарской Республики заключило 16 Соглашений о сотрудничестве в экономической, научно-технической, образовательной, культурной и социальной областях (как правило, они именуются так) с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации. Отдельные Соглашения о сотрудничестве в тех или иных областях заключались как Правительством КБР, так и рядом отраслевых министерств. Таких соглашений имеется 36⁹⁸.

Указанные договоры и соглашения создают условия для организации межрегионального экономического и культурного сотрудничества. Особо следует отметить сотрудничество с Москвой, республиками Коми, Татарстан, областями – Волгоградской, Нижегородской, Омской, Воронежской, Ярославской. Аналогичные договоры и соглашения подписаны и реализуются в республиках Адыгея, Дагестан, Северная Осетия – Алания, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Чечня.

Новые виды договорных отношений формируются и на парламентском уровне. Так, 25 июля 1997 г. заключен Договор «Об образовании Межпарламентского Совета Адыгеи, Кабардино-Балкарской Республики и Карачаево-Черкесской Республики». Межпарламентский Совет – консультативно-совещательный орган, образованный с целью выработки согласованных подходов по осуществлению конституционной и экономической реформ, обеспечения прав и законных интересов граждан и решения важнейших вопросов, представляющих общий интерес⁹⁹.

Договор содержит идею стратегии национального развития, охватывает своими положениями широкий спектр проблем от экономики до культуры. Он открывает перспективу последовательного формирования системы государственно-политического равновесия на Северном Кавказе, способствует эффективному участию республик в поиске путей стабилизации этнополитической ситуации в регионе. Безусловно, это отвечает интересам как Российской Федерации в целом, так и народов региона. Потому целенаправленные действия субъектов Федерации, представляющие собой новую форму политической самоорганизации на Северном Кавказе, были поддержаны федеральным центром.

Анализ эффективности проведенной работы по различным аспектам показывает, что договорный процесс на уровне субъектов Федерации, отраслей, министерств и ведомств является действенным стимулом восстановления, углубления и диверсификации взаимовыгодных хозяйственных связей, культурных и гуманитарных отношений. Кроме того, он способствует развитию инициативы субъектов Российской Федерации, осознанию ими собственной значимости и потенциальных возможностей как государственных образований.

В развитии горизонтальных связей заложен существенный фактор консолидации федеративного государства. Создание такой единой «живой» Конституции федерации поддержано видным политологом и практиком государственного строительства С.М. Шахраем. Он отмечает, что «договоры о разграничении предметов ведения и полномочий являются одним из наиболее эффективных инструментов нормализации и конкретизации взаимоотношений федеральных и региональных властей»..., поэтому «потенциал, заложенный в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий, далеко не исчерпан и может быть использован для решения самых непростых проблем становления российского федерализма»¹⁰⁰.

Важнейшим позитивным результатом договоров о разграничении предметов ведения и полномочий при всех известных недостатках и издержках, юридических коллизиях, политических баталиях, спорах и дискуссиях специалистов является то, что они реально противодействовали угрозе распада Российской Федерации. Цивилизованный диалог субъектов друг с

другом в Совете Федерации, где представлены все регионы, позволил проводить взвешенную политику, добиваясь консенсуса и баланса интересов по большинству вопросов.

Однако следует признать, что в ходе договорной «эпопеи» порой были подписаны не совсем продуманные соглашения, приведшие к неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации. Об этом говорит и тот факт, что к маю 2005 г. из 42-х, имевших такие договоры субъектов, 28 их уже расторгли, в том числе Кабардино-Балкарская Республика и Республика Северная Осетия – Алания¹⁰¹. В этой связи уместно напомнить слова Президента Российской Федерации В. В. Путина в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации (2002), где он указывал «...на необходимость утверждения договоров федеральным законом»¹⁰². Только в таком случае участники договорного процесса придут к пониманию того, что федерализм – это прежде всего конструктивное сотрудничество, а не борьба за главенство между федеральным Центром и субъектами. Становление новых федеративных отношений невозможно без создания оптимальной модели распределения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как известно, в Конституции России (ст. 5, п. 4) отмечается равенство всех субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральным Центром. Но Конституция России также признает возможность взаимного делегирования полномочий на договорной основе, что ведет к превращению формального равенства субъектов Российской Федерации в фактическое их неравенство. То есть, имеют место противоречия в виде симметрии и асимметрии в развитии федеральных отношений. Формальное правовое равенство субъектов Российской Федерации сопряжено с различным по своей природе ресурсным потенциалом, бюджетно-финансовыми возможностями и задачами социально-экономического развития.

Вариант асимметричности допускает существование нескольких типов субъектов Федерации с различным экономико-правовым статусом и особым, характерным для каждого отдельного региона качественным и формальным уровнем взаимоотношений с Центром. Это положение, на наш взгляд,

следует учесть при подготовке проекта Договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Чеченской Республики.

Таким образом, важнейшей целью национальной политики России на современном этапе остается создание всем субъектам Федерации благоприятных и гарантированных законом условий равноправного и свободного развития в составе многонационального государства. Строительство здания федерации должно базироваться на основе тщательного научного анализа, изучения и обобщения существующих этнополитических проблем, дальнейшего развития законодательной базы федерализма и совершенствования практики развития федеративных отношений.

Для российской практики федеративного строительства важным направлением остается поиск формулы полиэтнического согражданства, создание государственных и политических институтов, гарантирующих полноценное соразвитие этнических культур, социального организма, государства и личности.

Необходимо выработать механизмы поддержания динамического баланса территориальных и национально-государственных принципов построения федеративного государства, личных и коллективных прав граждан и этнических сообществ. Все нации и этнические группы Российской Федерации являются коренными и государствообразующими народами. Констатация того факта, что все народы в равной степени являются государствообразующими, и должна стать основой упрочения федеративного государства, снижения напряженности в межэтнических отношениях, преодоления различного рода деструктивных «национальных идей», возникающих вследствие вялотекущих центробежных процессов.

Историческая особенность Российской Федерации как многонационального государства состоит в том, что за столетия совместного проживания народов произошли столь мощные процессы смешения наций, столь интенсивная взаимная миграция, что даже на территориях республик, получивших названия по имени своих титульных народов, исторически там проживавших, эти нации, как правило, давно не составляют в них большинства. Только в 7 из 21 национальной республики коренные народы

составляют на своих исторических территориях чуть менее или чуть более половины жителей. Поэтому принцип, провозглашенный в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, согласно которому все народы являются государствообразующими, для России является единственно возможным и оптимальным. Министр Российской Федерации, курировавший в Правительстве Российской Федерации сферу национальных отношений, В. Зорин отмечал, что «без других государствообразующих народов мы будем иметь могучую Русь, но никак не великую Россию»¹⁰³.

Среди субъектов национальной политики равным среди равных должен выступать федеральный Центр, власть которого находится в пределах полномочий, переданных ему членами Федерации. Только такие ограничительные рамки способны предотвратить узурпацию Центром всей полноты полномочий в национальной политике, как это уже случалось ранее в советской истории федерализма. Элементы асимметрии в полномочиях субъектов Федерации при ее конституционно-договорном характере не противопоказаны демократически построенному федеративному государству, особенно в такой многонациональной стране, какой является Россия. Объем полномочий Центра должен определяться интересами всех входящих в Федерацию субъектов и по их совместному согласию. Должен быть определен не только минимум полномочий Центра, несоблюдение которых превращает Федерацию в конфедерацию, но и максимум, выход за пределы которого делает государство уже унитарным. Жизнеспособная Федерация должна быть достаточно асимметричной и многовариантной, об этом свидетельствует опыт договорной системы, о которой сказано выше, это подтверждает и мировая практика федерализма.

3.4. Развитие межбюджетного федерализма

Становление современного федеративного государства в России немыслимо без решения целого комплекса экономических проблем, изменения характера экономических отношений между федеральным Центром и субъектами Федерации.

Одним из ключевых компонентов современного российского федерализма является бюджетный федерализм, предполагающий

«многоуровневую бюджетную систему государства, при которой каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом и действует в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий»¹⁰⁴.

Конституция Российской Федерации определяет общие принципы российского бюджетного федерализма, предусматривающие разграничение и самостоятельность бюджетов трех уровней: общегосударственного, федерального; субъектов Федерации; местных бюджетов. Из Конституции Российской Федерации также следует, что должны действовать три системы налогообложения: федеральная, региональная (субъектов Федерации) и местная (местные налоги и сборы). Федерация и ее субъекты совместно ведают экономической, налоговой базой в виде совместного разграничения государственной собственности, совместного ведения владением, пользованием и распоряжением земель, недрами, водными и другими ресурсами¹⁰⁵.

Естественно, что определенный уровень самостоятельности бюджета предполагает соответствующую ответственность за его исполнение. «Каждый уровень Федерации, – справедливо отмечает исследователь С. Ю. Павленко, – должен располагать необходимыми ресурсами для выполнения тех функций, которые закреплены за ним законодательством страны. В идеальном случае объем налоговых (или доходных) полномочий субъекта Федерации должен быть полностью адекватным расходным полномочием этого уровня власти. Однако всегда существует разрыв между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации этих полномочий. В результате формируется дисбаланс, который необходимо покрывать за счет источников федерального уровня»¹⁰⁶.

Процесс реформирования межбюджетных отношений в России в 1990-е гг. условно можно разделить на три этапа: (1) 1991 г.; (2) конец 1993 г. и 1994 г.; (3) 1999–2001 гг. В 1991 г. была создана основа новой налоговой системы России. В части, касающейся межбюджетных отношений, из прежней практики заимствованы «регулирующие» налоги с расщеплением поступлений по основным налогам между бюджетами разных уровней. Стихийная децентрализация привела к росту доли территориальных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы, но без четкой законодательной базы – в режиме индивидуальных согласований.

В конце 1993 г. и в 1994 г. были установлены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты регионов, расширены налоговые полномочия субъектов Федерации (фактически введен региональный налог на прибыль), создан Фонд финансовой поддержки регионов, средства (трансферты) которого впервые стали распределяться по определенным критериям.

Созданная к середине 1990-х гг. система межбюджетных отношений внешне соответствовала признакам бюджетного федерализма, однако по-прежнему не имела прочной законодательной базы, в основном ориентировалась на разделение (в рамках ежегодных законов «О федеральном бюджете») бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы и регионами. В 1996–1998 гг. вновь стал усиливаться субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, региональные бюджеты оказались в глубоком кризисе, массовый характер приобрели неденежное исполнение их и задержки в выплате заработной платы бюджетникам, резко выросли долги региональных и местных бюджетов.

В 1998 г. Правительство Российской Федерации одобрило первую в данной сфере среднесрочную «Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.». В целом, поставленные в ней задачи были решены, основная из них – формирование новой системы финансовой поддержки субъектов Федерации. За 1999–2001 гг. был реформирован Фонд финансовой поддержки регионов, внедрена принципиально новая, более прозрачная и объективная методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики¹⁰⁷.

По этой методике реальная бюджетная обеспеченность регионов оценивается на основе индексов бюджетных расходов и налоговых ресурсов (индексов налогового потенциала). Трансферты Фонда финансовой поддержки регионов распределяются таким образом, чтобы повысилась бюджетная обеспеченность регионов с удельными (в расчете на душу населения) налоговыми ресурсами ниже среднероссийского

уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности.

В 2001 г. создан Фонд компенсаций, который в отличие от Фонда финансовой поддержки регионов, выравнивающего общую бюджетную обеспеченность, предназначен для финансирования «федеральных мандатов» (заработная плата, социальные пособия и льготы, различные нормативы) – обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. В 2001 г. Фонд компенсаций распределял субвенции и субсидии между всеми субъектами федерации, независимо от их финансовой обеспеченности, для финансирования Федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (поддержка инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (поддержка на конкурсной основе бюджетных реформ).

В соответствии с Концепцией реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 2000 г. была проведена инвентаризация «федеральных мандатов» и нормативно-правовой базы, регулирующей расходы бюджетов всех уровней, внесены поправки в Бюджетный кодекс, приняты меры по уплате налогов по месту фактической деятельности предприятий, разработаны «Временные методические рекомендации субъектам Федерации по регулированию межбюджетных отношений». Большие усилия были предприняты для реализации «Программы технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне» с привлечением займа Международного банка реконструкции и развития. На смену индивидуальным договоренностям о льготах и привилегиях пришли типовые соглашения, определяющие обязательства субъектов Федерации по оздоровлению государственных финансов.

В 1999 г. доля федеральных трансфертов в общих доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляла около 15 %¹⁰⁸. При значительно меньшем общем удельном весе трансфертов между отдельными субъектами Российской Федерации существовали резкие различия. В то время, как для многих субъектов Федерации доля трансфертов в общих

доходах не превышала 10 %, для более чем 20 наименее развитых регионах она достигала 50–60 %¹⁰⁹.

Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критериев и процедур. Отсутствие законодательного закрепления, как методологии бюджетного выравнивания, так и развития межбюджетных отношений приводит к тому, что за последние годы практически не меняется традиционный список высокодотационных российских регионов, куда входят (помимо Чеченской Республики): Республика Тыва, Усть-Ордынский Бурятский АО, Республика Дагестан, Коми-Пермяцкий АО, Ингушская Республика, Еврейская АО, Агинский-Бурятский АО, Карачаево-Черкесская Республика, Корякский АО, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Адыгея, Республика Алтай, Алтайский край, Чукотский АО, Республика Калмыкия, Брянская область, Амурская область, Ивановская область. Доля дотационных расходов, профинансированных за счет федеральных средств, постоянно растет. Если ее колебание в 2000 г. составляло (по отдельным регионам) от 43 % до 87 %, то в 2001 г. данный интервал составил от 48 % до 86 %. Возросло количество регионов, получающих финансовую помощь от центра. Так, в 2003 г. средства Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации выделялись 71 из 89 регионов страны¹¹⁰.

Большим подспорьем для бюджетного выравнивания субъектов явилось принятие в 2001 г. «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Целью Программы являлось формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющего органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Ряд положений указанной программы нашел свое отражение в федеральных бюджетах на 2002 и на 2003 гг.¹¹¹

Как конкретно сказались реформы бюджетного федерализма 1990 г. интересно исследовать на примере Кабардино-Балкарской Республики, где ситуация нам представляется типичной и показательной. По заявлению официальных властей Кабардино-

Балкарская Республика, неизменно входившая в число регионов-«реципиентов», в 2001 г. должна была стать самодостаточным регионом. Впервые в истории Кабардино-Балкарской Республики на 2001 г. был принят бездефицитный бюджет. Вместе с тем, по официальным данным, валовой региональный продукт Кабардино-Балкарской Республики в 2000 г. составил 16,6 млрд. руб. В пересчете на душу населения это составляет около 20 тыс. руб. Аналогичный показатель по России составляет 160–170 тыс. руб., т. е. почти в 9 раз выше, чем в Кабардино-Балкарской Республике¹¹². Бюджетная самодостаточность при столь низких показателях экономики сомнительна.

Суть проблемы состояла не столько в ошибочных суждениях руководства Кабардино-Балкарской Республики, сколько в самом механизме формирования российского федерального бюджета. Субъект Федерации, например, в США, платит не абстрактные отчисления в федеральный бюджет, а целевые платежи-взносы отдельно по каждому адресу на содержание федерального госаппарата, армии, МИДа и прочих федеральных программ в доле, определенной ему как участнику федерации¹¹³. Бюджет в таком случае становится прозрачным и понятным, доступным для контроля субъекту Федерации. К сожалению, в России аналогичный механизм отсутствует. В результате складывается ситуация, когда в бюджет Российской Федерации центральные органы власти взимают налоги, часть которых затем возвращается в региональные бюджеты, в том числе в виде льгот, дотаций, субвенций, рассчитанных по реальным потребностям региона. Таким образом, пока бюджет Российской Федерации не полностью реализовал концепцию федерализма и местного самоуправления. Если посмотреть на межбюджетные отношения не с формально-юридической стороны, то следует признать, что трансферты, дотации, субвенции федерального бюджета предназначены вовсе не субъекту Федерации и не территории, региону, а людям. «Сквозь лабиринты бюджетного федерализма надо видеть человека, его нужды независимо от того, в каком регионе он живет», – отмечал Президент Кабардино-Балкарской Республики В. М. Коков¹¹⁴. В Конституции России за государством закреплена обязанность обеспечить каждому общественно признанные социальные блага и гарантии¹¹⁵.

Неравномерность развития регионов порождает неравенство в определении экономического потенциала субъектов Федерации и диспропорции в отраслевой и функциональной структуре экономики. С целью скорректировать ее развитие во всех федеративных государствах оказывается финансовая поддержка «слабым» или «бедным» штатам, провинциям или землям за счет централизованных финансовых средств. Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов в условиях рыночного развития может осуществляться только на основе существенного перераспределения бюджетных ресурсов от одних субъектов федерации к другим через каналы федеральной бюджетной системы и федеральные внебюджетные фонды. Конечно, оно неизбежно будет сталкиваться с усилением дифференциации экономического и финансового положения регионов, но тем сильнее должна проявляться регулирующая и социальная функция государства.

Рыночная модель экономики при определенных условиях испытывает потребность государственного участия в экономической жизни страны, но «не как субъекта хозяйствующего, а как субъекта властного, берущего на себя функции регулирования экономических процессов на правовой основе»¹¹⁶. Как справедливо заметил один из основоположников «модели социального рыночного хозяйства» известный немецкий экономист В. Ойкен, «хороший хозяйственный порядок не образуется сам по себе, он должен устанавливаться»¹¹⁷. Задачей экономической политики государства как раз и является формирование такого хозяйственного порядка, который не препятствует экономической свободе, а, напротив, обеспечивает ее реализацию.

Центр, усиливая стимулирующие и регулирующие методы региональной политики, создавая свободные экономические или инвестиционные зоны, имеет все возможности для максимального использования потенциала регионов, их разнообразия и межрегиональных связей, а также для постепенного преодоления резких различий между регионами. Проводится такая работа и в отношении Кабардино-Балкарской Республики. Когда стало ясно, что существующие кредитно-финансовые отношения с Центром не позволяют вывести республику из дотационного состояния, было принято решение о создании свободной экономической зоны

«Кабардино-Балкария». Указ Президента Российской Федерации от 22 марта 1995 г. «О свободной экономической зоне «Кабардино-Балкария» и постановление Правительства Российской Федерации «О стабилизации и развитии экономики Кабардино-Балкарской Республики и создании на ее территории свободной экономической зоны» от 18 декабря 1995 г. создали реальные предпосылки для развития офшорного бизнеса¹¹⁸.

Привлечению и эффективному использованию инвестиций в экономике Кабардино-Балкарской Республики способствовал и Закон КБР «О налоговых льготах инвесторам, организациям, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность или выпускающим импортозамещающую продукцию» от 18 марта 2001 г. В соответствии с законодательством Российской Федерации данный закон устанавливал льготный режим налогообложения инвесторов, в том числе иностранных, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Кабардино-Балкарской Республики¹¹⁹. Вместе с тем, трудности социально-экономического характера, нестабильная общественно-политическая обстановка в Северо-Кавказском регионе продолжают определять инвестиционный климат в Кабардино-Балкарской Республике как неблагоприятный. Эксперты едины в том, что по уровню привлекательности для инвестиций Кабардино-Балкарская Республика находится где-то в середине последнего десятка субъектов Российской Федерации¹²⁰.

Одной из субъективных причин тому являются небольшие размеры даже относительно устойчивых республиканских финансовых компаний. Это серьезно препятствует осуществлению крупных инвестиционных проектов на территории республики из финансовых источников, расположенных за ее пределами. Недостаточность собственного капитала небольших компаний не гарантирует прохождение и обслуживание крупных внешних финансовых потоков. В результате сфера деятельности республиканских субъектов банковской системы практически замыкается в пределах Кабардино-Балкарской Республики. Это приводит к серьезному затруднению финансирования инвестиционных проектов извне. Отсутствие уверенности в постоянном и надежном контроле за прохождением средств приводит к тому, что крупные кредитно-финансовые институты не рискуют финансировать даже очевидно экономически выгодные

проекты¹²¹. Именно поэтому правительство Кабардино-Балкарской Республики предоставляет гарантии по финансированию инвестиционных проектов в рамках свободной экономической зоны. В нормально функционирующей экономике государство не должно брать на себя функции, свойственные финансово-кредитной (банковской) системе.

Реальным средством, способствующим созданию условий для устойчивого социально-экономического развития республики, представляется установление и развитие внешних связей путем заключения договоров и соглашений. Смысл таких соглашений состоит, прежде всего, в том, что действовавшая ранее система хозяйственных связей практически только по вертикали, была заменена связями горизонтальными, создаваемыми законами рыночного порядка, а не требованиями административно-командной системы¹²². В Кабардино-Балкарской Республике подписание отдельных конкретных соглашений в различных отраслях повлекло за собой установление прямых взаимовыгодных связей между хозяйствующими субъектами сторон, предприятиями и организациями. Так, после подписания Президентом Кабардино-Балкарской Республики В. М. Коковым и мэром гор. Москвы Ю. М. Лужковым рамочных договоров были разработаны и оформлены отдельные соглашения и далее конкретные протоколы работы в сферах агропромышленного комплекса, промышленности, транспорта, связи, энергетики и строительства, санаторно-курортной деятельности, туризма и альпинизма, а также в сфере финансов, торговли, рынка ценных бумаг и малого предпринимательства¹²³.

В реализации подписанных договоров и соглашений о сотрудничестве между регионами большое значение имеет открытие торговых представительств и торговых домов Кабардино-Балкарской Республики. К 2001 г. Кабардино-Балкарская Республика имела пять торговых представительств: в гор. Санкт-Петербурге, Нижегородской, Волгоградской областях, республиках Татарстан и Коми, два торговых дома: в гор. Санкт-Петербурге и Ярославле, девять уполномоченных представителей Министерства внешних связей Кабардино-Балкарской Республики¹²⁴.

Целенаправленная работа проводится по открытию таких представительств и в других регионах, представляющих

экономический интерес для КБР. В свою очередь представительства Абхазии, Республики Дагестан, Ярославской области плодотворно работают в КБР¹²⁵. Деятельность торговых представительств, а также уполномоченных Министерства внешних связей Кабардино-Балкарской Республики довольно быстро дала положительные результаты. К примеру, в 2000 г. предприятия КБР поставили в регионы РФ и зарубежные страны продукции на 66,625 млн. рублей; объем поставок продукции предприятий регионов РФ и зарубежных стран в КБР – на 92,51 млн. рублей. Общий объем товарооборота – 159,135 млн. рублей¹²⁶.

Укреплению экономических связей способствует Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа. Ее деятельность направлена на обеспечение совместных скоординированных действий субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского региона. Ассоциация осуществляет контроль за ходом разработки и реализации целевых межрегиональных программ. В частности, ею была подготовлена Федеральная целевая программа экономического и социально-политического развития Северо-Кавказского региона на период до 2005 г. Она разрабатывалась на основании постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 1997 г.¹²⁷

В Программу были включены наиболее перспективные и экономически выгодные инвестиционные проекты, предложенные органами исполнительной власти республик, краев и областей Северного Кавказа с учетом основных приоритетов и целей социально-экономического развития Российской Федерации. Авторы Программы особо отметили целесообразность усиления связи Федеральной целевой программы Северного Кавказа с действующими федеральными программами территорий республик, краев и областей Северного Кавказа. Об актуальности говорит и тот факт, что в заседаниях Экономического Совета Ассоциации с 2000 г., стали принимать участие работники аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном Федеральном округе¹²⁸. Правда, это обстоятельство вызвало и некоторые опасения о появлении тенденции перехода горизонтальных связей между Северо-Кавказскими субъектами Российской Федерации в вертикальные. В то же время, в годы реформ стало ясно, что «по крупным экономическим проблемам должно быть какое-то плановое начало»¹²⁹.

Вместе с тем, в деле оздоровления экономики КБР нельзя рассчитывать только на федеральные программы, тем более, что ни одна из них в 1990-е г. не была профинансирована в полном объеме. Основной задачей остается совершенствование механизма межбюджетных отношений. Эту работу следует проводить в русле повышения заинтересованности органов власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике районов¹³⁰.

В межбюджетных отношениях, особенно в своевременности перечислений трансфертов субъектам Федерации, как правило, усматривают главные проблемы бюджетного федерализма. В действительности, корень проблем лежит в общем экономическом и финансовом кризисе, охватившем всю экономику и социальную сферу. Все попытки оздоровить бюджетную систему и оптимизировать отношения бюджетного федерализма обречены на провал, пока финансы и экономика поражены кризисом, неплатежами, истощением оборотных средств, недоступностью кредитных ресурсов, «бегством капиталов» из страны. Нельзя закрывать глаза и на такое массовое явление, как убыточность предприятий. Существенными факторами дестабилизации системы российского экономического федерализма выступают также проявления бюджетно-налогового сепаратизма, нарушения принципов равенства экономических и бюджетных прав субъектов Федерации, чрезмерная степень финансовой зависимости от иностранных государств и организаций.

Борьба с этими крайне опасными тенденциями требует осознания необходимости проведения соответствующей политики, включающей такие важнейшие меры, как:

- усиление роли и развитие функций федерального бюджета как «гаранта и основы устойчивости всей бюджетной системы»;
- ограничение роста необеспеченных бюджетных расходов, особенно не связанных с восстановлением экономического роста;
- выравнивание на деле бюджетных и налоговых прав субъектов Федерации;
- законодательное утверждение бюджетно-налоговой асимметрии в соответствии с общероссийскими критериями «бедных» и «богатых» регионов;

– обеспечение единства государственной власти в Российской Федерации по всем ее ветвям и уровням.

При этом важно помнить, что неперенным условием вовлечения всех субъектов Федерации, их ресурсов, предприятий и организаций в реализацию совместных федеральных и межрегиональных программ является отказ как от ущемления прав регионов, так и от проявлений экономического сепаратизма и иждивенчества.

Только таким путем возможно создание эффективной «модели экономического федерализма». В противном случае под угрозу ставится существование Федерации в целом, так как неустойчивость, противоречия в экономике усиливают тенденции превращения Федерации в унитарное государство или же конфедерацию.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ III

¹ Существовало лишь одно исключение – Договор 1919 г. с буржуазным правительством Башкирии.

² См.: *Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф.* Федерализм в истории России. М., 1992. Кн. 1. С. 155–186.

³ См.: Разделит ли Россия участь СССР? (Кризис межнациональных отношений и федеральная национальная политика). Коллективная монография / Руководитель авт. коллект. Э. А. Баграмов. М., 1993. С. 41.

⁴ См.: *Ильинский И. П., Крылов Б. С., Михалева Н. А.* Новое федеративное устройство России // Государство и право. 1992. □ 11. С. 31.

⁵ *Болтенкова Л. Ф.* и др. Федеративный договор. Документ. Комментарий. М., 1994. С. 15.

⁶ *Столяров М. В.* Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998. С. 14.

⁷ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 5.

⁸ Национальный состав населения РСФСР по данным Всесоюзной переписи 1989 г. М., 1990. С. 44.

⁹ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 23, 24.

¹⁰ См.: Договор от 27 мая 1996 г. с Иркутской областью и Договор от 31 мая 1996 г. с Пермской областью.

¹¹ Конституция Российской Федерации... Ст. 77, 78.

¹² Там же. Ст. 5.

¹³ *Тузмухамедов Р. А.* Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). Казань, 1995. С. 115–120.

¹⁴ См.: Конференция по федерализму. Москва, 15–18 февраля 1994 г. Протоколы заседания. С. 60.

¹⁵ См.: Конституция Российской Федерации. Ст. 76.

¹⁶ Федеративное устройство Российской Федерации и реализации принципов плюралистической демократии правового государства и прав человека: Модели

федерализма и статус субъектов Федерации. Материалы научно-практической конференции по федерализму. М., 1995. С. 76.

¹⁷ Витрук Н. В. Распределение концепции и иерархия правовых норм. Конференция по федерализму. Москва, 15–18 февраля 1994 г. Протоколы заседаний (по стенограмме). С. 95.

¹⁸ Там же. С. 105.

¹⁹ Сарычева И. «Расползание» правовой системы – угроза конституционной безопасности России // Федерализм. 1997. □ 4. С. 122.

²⁰ Конституция Российской Федерации. Ст. 7. П. 6. М., 1993.

²¹ См. Материалы парламентских слушаний «О практике разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и перспективах российского федерализма». М., 1996. С. 5.

²² Там же. С. 7.

²³ Там же. С. 12.

²⁴ Там же. С. 14.

²⁵ Текущий архив Правительства Кабардино-Балкарской Республики. Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации» от 5 октября 1995 г.

²⁶ Столяров М. В. Указ. соч. С. 35.

²⁷ Там же. С. 37.

²⁸ Тихомиров Ю. А. Развитие законодательства в Российской Федерации: Вторая международная конференция по федерализму (16–17 декабря 1997 г.). М., 1998. С. 20.

²⁹ Кистанов В. В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000. С. 172.

³⁰ Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская государственность. М., 1998. С. 73.

³¹ Потемкин А. Точка зрения // Российская газета. 2004. 8 дек. С. 8.

³² Валентей С. Д. Федерализм: российская история и российская государственность. М., 1998. С. 48.

³³ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 95–98.

³⁴ Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 12.

³⁵ См.: Синюков В. Н. О форме федерации в России // Государство и право. 1993. □ 5; Ржевский В. А., Кисилева А. В. Субъекты Российской Федерации. Типология и конструктивные основы организации // Государство и право. 1994. □ 10.

³⁶ Малышев Н. Россия: от настоящего к будущему // Диалог. 1994. □ 4–6. С. 59.

³⁷ Жириновский В. В. Новое устройство России. М., 1999. С. 52, 53.

³⁸ Там же. С. 67.

³⁹ Бельдей В., Собянин А., Турабов В., Хрусталева Г. 15 округов России [Электронный ресурс]. 2004. 8 апр. // Режим доступа: <http://www.regnum.ru/allnews/243722.html>.

⁴⁰ *Кистанов В. В.* Достаточно 20–28 губерний // Российская Федерация сегодня. 2002. □ 20. С. 18–24.

⁴¹ *Кистанов В. В.* Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000. С. 48–51.

⁴² *Лагутенко Б. Т.* Как обустроить «ассиметричную» Россию? // Независимая газета. 2000. 24 окт.

⁴³ Там же.

⁴⁴ *Сербин В. С.* На рубеже XXI века. Пятигорск, 1999. С. 15.

⁴⁵ См.: *Потемкин А.* Точка зрения // Российская газета. 2004. 8 дек. С. 8.

⁴⁶ *Черноус В. В.* Проект «15 регионов» несколько искусственный [Электронный ресурс]. 2004. 19 апр. Режим доступа: <http://www.regnam.ru/allnews/248933.html>.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы. М., 1998. С. 239, 240.

⁴⁹ *Глигич-Золотарева М. В.* Некоторые аспекты дискуссии о совершенствовании субъектного состава Российской Федерации (Информационно-аналитический обзор) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2001. □ 20. С. 83.

⁵⁰ Основные итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. М., 2003. С. 13–15.

⁵¹ Пути мира на Северном Кавказе. Независимый экспертный доклад под руководством *В. А. Тишкова*. М., 1999. С. 64.

⁵² *Зубов А. Б.* Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства в России // Полис – 2000. □ 5. С. 34.

⁵³ См.: Конституции республик Российской Федерации. Сборник документов. М., 1995–1999. Вып. 1–3. С. 145.

⁵⁴ *Тишков В. А.* Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997. С. 146.

⁵⁵ Там же. С. 147.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ См.: Конституции республик Российской Федерации. Сборник документов. М., 1995–1999. Вып. 1–3. С. 160–185.

⁵⁸ Там же. С. 205.

⁵⁹ Закон Республики Дагестан «О выборах в народное собрание РД». Махачкала, 1995.

⁶⁰ *Кашироков З. К.* Указ. соч. С. 265, 266.

⁶¹ Кабардино-Балкарская правда. 1998. 2 сен.; 1997. 4 сен.; *Боров А. Х., Думанов Х. М., Кажаров В. Х.* Указ. соч. С. 157.

⁶² *Боров А. Х., Думанов Х. М., Кажаров В. Х.* Указ. соч. С. 98–100, 157.

⁶³ Конституция Кабардино-Балкарской Республики: Принята Парламентом КБР 1 сентября 1997 г. Нальчик, 1997; *Сабанчиев Х.-М. А.* Указ. соч. С. 128.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Советская молодежь. 2000. 19 июля

⁶⁶ Газета Юга. 2000. 22 июня.

⁶⁷ Там же. 2001. 26 апр.; Газета Юга. 2000. 22 июня.

⁶⁸ Конституция Кабардино-Балкарской Республики. Нальчик, 1997.

⁶⁹ Конституции республик Российской Федерации. Сборник документов. М., 1995–1999. Вып. 1–3. С. 145–190.

⁷⁰ Пути мира на Северном Кавказе. М., 1999. С. 61.

⁷¹ Там же. С. 61.

⁷² См.: *Понеделков А. В., Старостин А. М.* Региональные этнократические элиты Юга России // Региональные элиты в процессе современной российской федерализации. Ростов н/Д, 2001. С. 35.

⁷³ Там же. С. 65.

⁷⁴ *Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 640.

⁷⁵ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 30.

⁷⁶ *Абдулатипов Р. Г.* Указ. соч. С. 641–645.

⁷⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001. С. 12.

⁷⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2002. С. 19.

⁷⁹ *Лысенко В. Н.* Развитие федеральных округов и будущее федерального устройства // Федерализм: Российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 42.

⁸⁰ Там же. С. 453.

⁸¹ Текущий архив Кабардино-Балкарской Республики. 2003. Закон Российской Федерации «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

⁸² Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 28.

⁸³ Там же. С. 34, 35.

⁸⁴ *Столяров М. В.* Указ. соч. С. 34.

⁸⁵ См.: Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 7, 25–28.

⁸⁶ См.: *Алексеев С. В., Каламанов В. А., Черненко А. Г.* Идеологические ориентиры России. М., 1999. С. 35.

⁸⁷ *Торошенко А. А.* Конституционность договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 96.

⁸⁸ См.: Конституции, уставы и договоры на Северном Кавказе. Ростов н/Д: СКАГС, 1998. С. 255–260; *Мархгейн М. В.* Конституционные основы Российского федерализма. Ростов н/Д, 2000. С. 24.

⁸⁹ *Калина В. Ф.* Принципы федерализма на российской почве // Социально-гуманитарные знания. 2000. □ 1. С. 245.

⁹⁰ См.: Конституции, уставы и договоры субъектов РФ на Северном Кавказе. Ростов н/Д: 1998. С. 281–285.

⁹¹ См.: *Абдулатипов Р. Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 613–616.

⁹² Текущий архив Правительства Кабардино-Балкарской Республики. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. □ 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».

⁹³ *Курашвили К. Т.* Указ. соч. С. 69.

⁹⁴ Текущий архив Кабардино-Балкарской Республики. 2000. Закон Российской Федерации «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 4 июля 1999.

⁹⁵ *Лысенко В. Н.* Указ. соч. С. 44.

⁹⁶ См.: *Болтенкова Л. Ф.* и др. Указ. соч. С. 18.

⁹⁷ См.: Кабардино-Балкарская правда, 1992. 28 апр.

⁹⁸ Текущий архив Министерства экономического развития и торговли КБР. Информация о ходе реализации договоров и соглашений КБР, заключенных с субъектами РФ и деятельности торговых представительств, торговых домов КБР от 25.05. 2005.

⁹⁹ См. Кабардино-Балкарская правда, 1998. 2 сен.

¹⁰⁰ См.: *Шахрай С. М.* Роль договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и субъектами РФ // Федерализм и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 311.

¹⁰¹ *Путин В. В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2002. С. 21.

¹⁰² См.: Там же. С. 21.

¹⁰³ *Зорин В.* Национальной политике – правовую основу. Национальная политика России: история и современность. Научный Центр «Русика» М., 1997. С. 582.

¹⁰⁴ Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997. С. 251.

¹⁰⁵ Конституция Российской Федерации. М., 1995. Ст. 72. С. 29.

¹⁰⁶ См.: *Павленко С. Ю.* Новый федерализм: интрига и котринтрига // Proect contra. М., 1997. С. 36, 37.

¹⁰⁷ См.: *Хоменко В., Кулягина Н.* Судебная, финансово-налоговая система и исполнительная власть. // Федерализм: российское и международное измерение (опыт сравнительного анализа). Казань, 2004. С. 396.

¹⁰⁸ Российский статистический ежегодник. 2002: Стат. сб./Госкомстат России. Стат. сб. М., 2002. С. 531–533.

¹⁰⁹ *Хоменко В., Кулягина Н.* Указ. соч. С. 401.

¹¹⁰ Текущий архив Правительства КБР. 2003. Федеральный закон 24.12.2002.

□ 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 г.».

¹¹¹ Социально-экономические проблемы России. «Норма». Санкт-Петербург, 2001. С. 149.

¹¹² Газета Юга. 2001. 1 марта.

¹¹³ Известия. 1996. 26 окт.

¹¹⁴ *Коков В. М.* Дорогами реформ. М., 1998. С. 109.

¹¹⁵ Конституция Российской Федерации. М. Гл. 1. Ст. 7. С. 6.

¹¹⁶ *Колесник Г. И.* Правовые основы регулирования экономики в республиках РФ // Государственность и право республики в составе РФ. Ростов н/Д, 1996. С. 100.

¹¹⁷ *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики. М., 1990. С. 365.

¹¹⁸ *Ашинов С. А., Жамборов В. С.* Офшорные центры: мировой опыт и российские перспективы // Вестник администрации СЭЗ «Кабардино-Балкария». Информационный бюллетень. 1996. □ 3.

¹¹⁹ Кочесов Р. Х., Тхакахов В. Х. Политическая регионалистика: социально-политическая система и международные отношения Кабардино-Балкарии. Нальчик, 1997. С. 29, 30.

¹²⁰ Маттис И. Проблемы эволюции общественной культуры в современной КБР: взгляд со стороны // Республика. Нальчик, 2000. Вып. 1. С. 315.

¹²¹ Кабардино-Балкарская правда. 2000. 17 окт.

¹²² Федеративный Договор: Документы. Комментарии. М., 1994. С. 113.

¹²³ Текущий архив Министерства экономического развития и торговли КБР. 2005. Информация о ходе реализации договоров и соглашений КБР, заключенных с субъектами Российской Федерации и деятельности торговых представительств, торговых домов КБР, уполномоченных представителей Министерства внешних связей КБР.

¹²⁴ Текущий архив Министерства экономического развития и торговли КБР. Справка о деятельности торговых представительств, торговых домов КБР и уполномоченных представительств, торговых домов КБР и уполномоченных представителей МВС КБР в 2000 г.

¹²⁵ Газета Юга. 2001. 26 апр.

¹²⁶ Текущий архив Министерства экономического развития и торговли КБР. 2005. Информация о деятельности торговых представительств, торговых домов КБР и уполномоченных представителей МВС КБР в 2000 г.

¹²⁷ Текущий архив Министерства экономического развития и торговли КБР. Информация о деятельности Ассоциации социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа с августа 1998 г. по декабрь 2000 г.

¹²⁸ Казанцев В. Г. Социальная и этнополитическая ситуация в Южном регионе России. Ростов н/Д, 2000. С. 23.

¹²⁹ Кабардино-Балкарская правда, 1996. 28 мая.

¹³⁰ Послание Президента Кабардино-Балкарской Республики Парламенту. Нальчик, 2001. С. 137, 138.

Глава IV

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИК СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В РЕГУЛИРОВАНИИ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

4.1. Этнические проблемы и опыт их решения

Восстановление государственности репрессированных народов – балкарцев, карачаевцев, ингушей, чеченцев стало важной вехой в социально-экономическом и культурном развитии этих народов, обусловило рост национального самосознания. Однако следует признать, что комплекс мер, принятых Правительством Российской Федерации в конце 1950–1960-х гг., не обеспечил полную политическую, социальную и территориальную реабилитацию, не снял полностью всех обвинений, предъявленных репрессированным народам.

Обновление советского общества в процессе его демократизации и формировании правового государства способствовало очищению всех сфер общественной жизни от деформаций и искажений общечеловеческих ценностей, создало благоприятные возможности для полной реабилитации репрессированных народов.

14 ноября 1989 г. II Съезд народных депутатов СССР утвердил Декларацию Верховного Совета СССР «О признании незаконными и преступными всех актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и об обеспечении их прав». Логическое завершение идеи Декларации нашли в постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 2 декабря 1990 г. «О жертвах политических репрессий в РСФСР», в котором говорилось о необходимости «разработать и принять законодательные акты о реабилитации и полном восстановлении прав репрессированных народов и граждан РСФСР». Особо важное значение в данном контексте имело принятие Верховным Советом РСФСР законов «О реабилитации репрессированных народов» (26 апреля 1991 г.) и «О реабилитации жертв политических репрессий» (18 октября 1991 г.)¹.

Статья 3 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» предусматривала «восстановление территориальной

целостности» в том виде, в каком она существовала до депортации, и компенсацию за ущерб, причиненный государством. А статья 6 предусматривала «осуществление правовых и организационных мер по восстановлению прежних границ»². Однако важнейшие положения этих документов не были выполнены и, самое главное, не могли быть реализованы, поскольку были составлены без учета происшедших в регионе после депортации репрессированных народов административно-территориальных изменений.

Особая трудность реализации Закона РСФСР «О реабилитации...» состояла в том, что он предусматривал существенную перекройку административных границ чуть ли не всех северокавказских национальных республик. При переселении народов в 1944 г. территория Карачаевской автономной области была разделена между Краснодарским, Ставропольским краями и Грузией. Часть территории Кабардино-Балкарской АССР, где компактно проживали балкарцы, также была передана Грузии³.

Камнем преткновения на Северном Кавказе стал Пригородный район Северной Осетии. Дело в том, что после короткого периода нахождения в составе Горской Республики (1921–1924) ингуши получили возможность создать собственную автономную область, которая просуществовала до 1933 г. Владикавказ в это время был объявлен столицей одновременно Ингушетии и Северной Осетии. Однако в 1933 г. Ингушская АССР была объединена с Чеченской АССР в единую Чечено-Ингушскую Автономную Республику, а Владикавказ полностью перешел под юрисдикцию Северной Осетии⁴. В результате подобной реорганизации ингуши потеряли и свою республику, и свою часть гор. Владикавказа.

Как известно, 7 марта 1944 г. по секретному указу Президиума Верховного Совета СССР была ликвидирована и Чечено-Ингушская АССР⁵. Когда 9 января 1957 г. указом Президиума Верховного Совета СССР был отменен указ от 7 марта 1944 г. о ликвидации Чечено-Ингушской АССР и восстановлении республики, большинство чеченцев и ингушей вернулись в родные места. Однако Пригородный район и ингушская часть Владикавказа остались в составе Осетинской АССР. К 1990 г. число ингушей в Пригородном районе составляло до 17,5 тыс. при общей численности населения в нем 40 тыс. человек (до 1944 г. население района составляло 34 тыс. человек, включая 31 тыс. ингушей)⁶.

С возвращением балкарцев на свою родину встал вопрос о восстановлении балкарских районов в Кабардино-Балкарской АССР.

Время от времени всплывает проблема казачьих районов Ставропольского края – Наурском, Шелковском и Каргалинском, которые в 1957 г. были включены в Чечено-Ингушскую АССР. Эта же проблема весьма остро стоит в приграничных с Чеченской Республикой районах Республики Дагестан, где проживают около 70 тыс. чеченцев-аккинцев, выступающих за восстановление Ауховского района, существовавшего в республике до их насильственной депортации в 1944 г.⁷

Таким образом, территориальные проблемы оказались запутанными в сложнейший узел, что явилось фактором, усугубляющим напряженность на Северном Кавказе. Принятое Верховным Советом РСФСР постановление от 18 октября 1991 г. «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» корректировало основные положения провозглашенной территориальной реабилитации.

В качестве первостепенных мер реабилитации называлось «восстановление территориальной целостности национально-государственных образований и административно-территориальных границ, существовавших до их насильственного антиконституционного изменения». В этом же разделе содержалось разъяснение того, что при реализации закона «...должно строго соблюдаться действующее законодательство о равноправии народов, уважаться права и законные интересы граждан других национальностей»⁸. Таким образом, это положение усиливало Ст.3 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», в которой зафиксировано требование строгого соблюдения прав и интересов граждан, «проживающих в настоящее время на территории репрессированных народов»⁹.

Вместе с тем некоторые положения указанного закона оказались недостаточно продуманными, что повлекло за собой многочисленные протесты со стороны отдельных лиц из числа репрессированных народов и национальных общественных организаций. В этой связи были приняты меры по смягчению негативных последствий Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», опубликовано Обращение Б. Н. Ельцина к народам Северного Кавказа, на места направлены

представители Правительства РСФСР. 3 июля 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации»¹⁰. В нем устанавливался переходный период по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации до 1 июля 1995 г. В указанный период предусматривалось осуществление необходимых правовых и организационных мероприятий, направленных на разрешение спорных территориальных вопросов только путем согласования интересов сторон на основе действующего законодательства. Вместе с тем «установление переходного периода», как и Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», позволял принять отдельные законодательные акты по отношению к каждому репрессированному народу.

В соответствии с названными законами был принят ряд принципиально важных документов по реабилитации балкарского народа: Указ Президента Российской Федерации «О мерах по реабилитации балкарского народа и государственной поддержке его возрождения и развития» (3 марта 1994 г.), Постановления Правительства Российской Федерации «О выделении капитальных вложений на развитие горных населенных пунктов и хозяйств» от 6 августа 1991 г. □ 858, «О социально-экономической поддержке балкарского народа» от 10 июня 1993 г. □ 546, о федеральной целевой программе «Социально-экономическое и национально-культурное возрождение балкарского народа в 1996–2000 гг.»¹¹. Документы явились основой для принятия ряда важных нормативных актов в Кабардино-Балкарской Республике. Так, 7 марта 1994 г. Президент КБР подписал Указ «О некоторых мерах реабилитации балкарского народа в связи с пятидесятилетием его репрессий», 25 марта 1994 г. Указ «Об установлении Дня возрождения балкарского народа». Советом Министров Кабардино-Балкарской Республики был принят ряд постановлений: «О создании новых поселков для расселения балкарцев, депортированных в 40-х гг. в Среднюю Азию и Казахстан и желающих вернуться в КБССР» от 3 сентября 1991 г. □ 266-1, «О выплате единовременных денежных пособий некоторым категориям граждан балкарской национальности, подвергшимся насильственному переселению в 1944 г.» от 23 марта 1994 г. □ 46 и другие¹².

Перечисленные законодательные акты и правительственные программы позволили существенно изменить ситуацию. По результатам местных референдумов, проведенных в 1996 г. Парламентом КБР, был образован Эльбрусский административно-территориальный район и принято решение «о нецелесообразности восстановления Хуламо-Безенгиевского и Чегемского административно-территориальных районов в границах 1944 г.». В конце 1990-х гг. было начато строительство и реконструкция в горных населенных пунктах с преимущественным проживанием балкарцев более чем 200 объектов социально-культурного и производственного назначения, в том числе газопроводы «Тырныауз – Терскол – Азау», «Урвань – Аушигер – Зарагиж – Верхняя Жемтала». Были полностью газифицированы балкарские населенные пункты: Кенделен, Лашкута, Жанхотеко, Бедык, Былым, Яникой, Каменка, Нижний Чегем, Хушто-Сырт, Верхняя Балкария. В 2002 г. введена в действие в Черекском районе – Аушигерская ГЭС Нижнее-Черекского каскада, завершено строительство мемориального комплекса жертвам геноцида балкарского народа. Вместе с тем следует отметить, что в полном объеме реализовать программу капитального строительства в горных населенных пунктах и хозяйствах не удалось. Причиной тому стало слабое финансирование. Федеральные органы власти из-за бюджетного дефицита ежегодно с 1993 по 2000 гг. выделяли лишь 10–12 % государственных капитальных вложений от установленного объема¹³.

Принятые законодательные акты, о которых уже упоминалось выше, послужили основой для проведения конкретных мероприятий по социальной и политической реабилитации лиц балкарской национальности, подвергшихся репрессиям. Органами внутренних дел республики было реабилитировано более 36,5 тыс. граждан. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке выплат денежной компенсации и предоставления льгот лицам, реабилитированным в соответствии с Законом РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий» от 16 марта 1992 г. □ 160, 25380 чел. получили единовременное пособие по 500 тыс. руб. (в общей сумме 12,6 млрд. руб.)¹⁴. Органы государственной власти Кабардино-Балкарии организовали выплату репрессированным гражданам в размере 100

минимальных оплат труда в счет возмещения ущерба за потерянное жилье и имущество.

Всем, кто пережил трагедию насильственного переселения, с 1 марта 1991 г. был произведен перерасчет пенсий. При назначении пенсий гражданам, подвергшимся репрессиям, время их пребывания в спецпоселениях (местах ссылки) засчитывалось в стаж в тройном размере.

В КБР на основе законов РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», «О реабилитации жертв политических репрессий» и других нормативных актов осуществлена политическая, социально-экономическая и культурная реабилитация не только репрессированного балкарского народа, отдельных граждан, но и казачества. В 1990–1995 гг. было реабилитировано свыше 350 казаков. На основе соответствующих нормативных документов произведена выплата денежной компенсации за потерянное имущество. В Прохладненском районе, в местах компактного проживания казачества, для 232 семей выделено 100 га земли, в том числе 5 га – для ведения традиционных форм общинного землепользования. Была оказана финансовая помощь для проведения мероприятий по возрождению духовного наследия казачества. В станице Котляревской был открыт «Казачий музей», в Прохладном начал работать государственный казачий хор. В учебный процесс общеобразовательных школ в местах компактного проживания казачества был введен курс по изучению его истории. Перечисленные мероприятия во исполнение законов и указов (даже с учетом невозможности реализации ряда их положений) в значительной мере способствовали стабилизации общественно-политической ситуации в КБР.

Процесс реабилитации репрессированного карачаевского народа в соседней Карачаево-Черкесской Республике проходил во многом таким же путем, что и в Кабардино-Балкарской Республике. В целях устранения последствий незаконной депортации и допущенных нарушений прав карачаевского народа было принято постановление Правительства Российской Федерации «О мерах по реабилитации карачаевского народа и социально-экономической поддержке Карачаево-Черкесской Республики» от 30 октября 1993 г. □ 110.

Президент Российской Федерации 30 мая 1994 г. подписал Указ «О мерах по реабилитации карачаевского народа и государственной поддержке его возрождения и развития», которым предусматривалось восстановление производственной и социальной инфраструктуры в местах компактного проживания карачаевцев¹⁵. Правительством Карачаево-Черкесской Республики совместно с Минтопэнерго Российской Федерации была разработана программа по развитию энергетических мощностей и устойчивому электроснабжению высокогорной зоны республики на период до 2000 г. В результате ее реализации было завершено строительство первой очереди каскада Зеленчукских ГЭС. В 1995–2003 гг. были введены в эксплуатацию керамзитный завод в Черкесске, кирпичный завод в Учкене, газопровод гор. Карачаевск – гор. Теберда. Успешно выполнялись республиканские программы: «Возрождение традиционных национальных промыслов карачаевского народа», «Развитие туризма, горнолыжного спорта и альпинизма».

С целью поднятия статуса Карачаево-Черкесского Государственного пединститута в 2003 г. приказом Министерства образования и науки Российской Федерации он был преобразован в Карачаево-Черкесский государственный университет¹⁶. Государственные органы власти завершили социальную реабилитацию карачаевского народа. Всем реабилитированным гражданам были выплачены единовременные пособия и имущественные компенсации.

Вместе с тем из-за дефицита бюджетных средств программа развития производственной и социальной инфраструктуры республики не была выполнена в полном объеме. В течение 1994–1997 гг. предусматривалось выделить централизованные государственные инвестиции, финансируемые из федерального бюджета (в действующих ценах соответствующих лет) в сумме 617 млрд. руб., фактически же было выделено 44,9 млрд. руб., что составляет 7,2 % от запланированных показателей¹⁷.

Осуществлялись меры по реабилитации и применительно к репрессированному ингушскому народу. Активизации этого процесса способствовало принятие в Российской Федерации 4 июня 1992 г. Закона «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации». Названный закон предусматривал

подготовку правовых и организационных мероприятий по государственно-территориальному разграничению.

25 февраля 1993 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по государственной поддержке становления и социально-экономического развития Ингушской республики», в котором определялся комплекс мероприятий по стабилизации социально-экономического положения республики: строительство и техническое перевооружение предприятий, предоставление кредитов, строительство дорог, газопроводов, нефтедобыча, обеспечение энергоснабжения, воспроизводство минеральной сырьевой базы. Предусматривалось также решение многих проблем, связанных с развитием образования, здравоохранения и культуры¹⁸.

В 1991–1997 гг. в целях реабилитации репрессированного ингушского народа были выделены из федерального бюджета 6858 млн. рублей. Наряду с этим Миннацем России предоставлялась помощь денежными средствами для реализации целевого проекта «Ингушетия» (23 млн. рублей). Были выделены средства для оказания методической и практической помощи по созданию системы управления образованием, культурой и спортом (208 млн. рублей), на укрепление материально-технической базы республиканской библиотеки (300 млн. рублей). По данным Минфина России, для этих же целей в первой половине 1997 г. были выделены из федерального бюджета Ингушской Республики 12 млрд. рублей¹⁹.

Трудность проблемы территориальной реабилитации ингушского народа объяснялась отсутствием необходимой правовой базы для ее осуществления. Как известно, принятие Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» создавало условия для ее реализации. Вместе с тем, хотя в статье 5 закона указывалось на то, что восстановление и изменение национальных государственных образований репрессированных народов осуществляется на основе законодательного регулирования межнациональных отношений, не был тщательно разработан механизм реализации самого закона. Кроме того, в условиях отсутствия в стране правового механизма регулирования межнациональных отношений, политической нестабильности и неопределенности, экономического хаоса принятие указанного

закона породило проблемы, приведшие к возникновению серьезных межнациональных конфликтов и очагов напряженности.

В качестве примера можно привести осетино-ингушский конфликт 1992 г. Ссылаясь на Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», правительство республики настаивало на возвращении в состав Ингушетии Пригородного района Северной Осетии. Правительство Северной Осетии–Алания, в свою очередь, апеллировало к статье Конституции России, в которой указывалось, что изменение границ между двумя субъектами Федерации возможно лишь в условиях, если на референдуме с этим согласится большинство жителей обоих образований²⁰. Согласно Статьи 67 Конституции Российской Федерации границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Конфликт между осетинами и ингушами на территории Северной Осетии стал первым на Северном Кавказе, приведшим к тяжелым последствиям с человеческими жертвами.

Последствием этого конфликта стала проблема беженцев и вынужденных переселенцев. На территории Ингушетии таких беженцев из Северной Осетии, по официальным данным, находилось около 50 тыс. человек. На территории Северной Осетии были размещены 37 тыс. беженцев и вынужденных переселенцев в основном из Южной Осетии, внутренних районов Грузии, Чеченской Республики²¹.

Одним словом, межнациональные отношения, политическая и криминальная обстановка в зоне осетино-ингушского конфликта длительное время продолжали оставаться сложными и напряженными. Поэтому 2 ноября 1992 г. Указом Президента Российской Федерации в зоне конфликта было введено чрезвычайное положение и на этот период образована Временная администрация. Усилия администрации были направлены на поддержку правопорядка и обеспечение безопасности граждан, предотвращение кровопролития, выполнение Соглашения «О мерах по комплексному решению проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на территории Ингушской Республики и Северо-Осетинской ССР», подписанного в Кисловодске 20 марта 1993 г.

Однако реализация намеченных мер протекала сложно. Не содействовали стабилизации обстановки, как установленная

распоряжением администрации полоса безопасности вдоль граничащих районов Северной Осетии и Ингушетии протяженностью до 50 км, так и проведенные в феврале-марте 1993 г. в Кисловодске переговоры полномочных делегаций конфликтовавших сторон.

29 мая 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации (№ 788) «О введении чрезвычайного положения на территории Моздокского и Пригородного районов Северо-Осетинской ССР и Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики». Республики по-разному отреагировали на указ. Государственные органы власти Северной Осетии выступили с предложением компактного расселения ингушей в основном в Ингушской Республике. Состоявшийся ранее (21–22 мая) 2-й съезд осетинского народа также провозгласил этот лозунг, дополнив его и констатацией невозможности совместного проживания осетин и ингушей. В свою очередь, Президент Ингушской Республики Р. Аушев призвал к последовательному выполнению 1-го этапа Кисловодского соглашения от 20 марта 1993 г., предусматривавшего возвращения беженцев-ингушей в места их прежнего проживания по установленному графику.

29 ноября 1993 г. была сформирована Межведомственная комиссия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта (возглавлял комиссию заместитель министра Н.С. Столяров). Распоряжением Правительства Российской Федерации (№ 2156-р) утверждалось также Положение о комиссии, определившее задачи координации деятельности местных органов власти и Временной администрации в оперативном решении возникавших сложных проблем в урегулировании конфликта²².

Администрацией Президента Российской Федерации был подготовлен Указ (№ 1360) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Республике Северная Осетия – Алания и Республике Ингушетия», принятый 17 сентября 1996 г. Ему вменялась задача координировать деятельность федеральных органов исполнительной власти по проведению восстановительных мероприятий и защите прав и свобод граждан в зоне осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 г.

С 1998 г. на базе старой структуры появляется новая – аппарат специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта,

который возглавил руководитель Департамента министерства А.В. Кулаковский.

В течение длительного времени были проведены десятки встреч между лидерами республик с единственной целью – поиска консенсуса и восстановления дружественных отношений, которые существовали до конца 80-х гг. между народами двух республик. В этих встречах участвовали представители президентов республик, силовых структур, МВД России, Миннац России и многих других министерств и ведомств. На них рассматривались вопросы обеспечения общественного порядка и безопасности граждан в зоне осетино-ингушского конфликта, предотвращения экстремистских действий, направленных на разжигание национальной и религиозной розни, недопущения нового вооруженного противостояния. В конечном итоге охрана общественного порядка в зоне конфликта осуществлялась силами органов правопорядка двух республик совместно с военнослужащими внутренних войск и сотрудниками органов внутренних дел, командированными из других субъектов Российской Федерации.

В процессе ликвидации последствий конфликта (с августа 1994 по июль 1998 г.) в места постоянного проживания на территории Северной Осетии – Алании (по данным полномочного представителя Президента Российской Федерации) были возвращены 2 167 семей (11 996 граждан ингушской национальности), восстановлено 509 домов или 13 % от разрушенного жилого фонда (257 – осетинских, 252 – ингушских). В то же время данные правительства Ингушской Республики были несколько иными, (число возвратившихся на этот период ингушей составляло всего 7 339 человек)²³.

Значительным шагом в решении осетино-ингушской проблемы стало принятие Программы совместных действий органов государственной власти Российской Федерации, Республики Северная Осетия –Алания и Республики Ингушетия по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта и оздоровлению ситуации в республиках (15 октября 1997 г.). В марте 1998 г. было принято новое постановление Правительства Российской Федерации (№ 274) «О государственной помощи гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992

г.», а также утверждено «Положение о порядке открытия банковских счетов лицам, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 г., для зачисления средств на строительство, восстановление либо приобретение жилья и использования указанных средств». Были введены жилищные сертификаты и определена потребность в них. Внедрялась система банковских счетов для поэтапного перечисления на них средств, предназначенных для строительства жилья, восстановления его, либо приобретения.

Итог реализации этого постановления на практике был таковым. Сразу же после принятия постановления уже в середине 1998 г. были открыты 372 таких счета (для осетин – 32, для ингушей – 340). Одновременно производилась и инвентаризация жилого фонда, разрушенного во время конфликта.

В этом ряду значатся и подписанные 29 апреля 1998 г. Коммюнике и План совместной работы Совета Парламента Республики Северная Осетия – Алания и Народного Собрания – Парламента Республики Ингушетия. Правительства республик все больше вовлекались в процесс урегулирования конфликта. Проводимые ими меры создавали условия для разрешения конфликта.

Позднее был также подписан Договор об урегулировании отношений и сотрудничестве между Республикой Северная Осетия – Алания и Республикой Ингушетия (4 сентября 1998 г.). Принятие этих документов позволило перевести разрешение конфликта в совершенно иную плоскость, предоставить больше полномочий конфликтующим сторонам, повысить их ответственность за решение проблемы и конкретизировать два кардинальных вопроса, а именно: возвращение вынужденных переселенцев и решение территориального спора между республиками. Эти два важнейших документа продолжительное время служили основой для нормализации обстановки, хотя процесс претворения их положений в жизнь был сопряжен со значительными трудностями. В значительной мере содействовали улучшению отношений и состоявшиеся встречи Президента Российской Федерации Б. Ельцина с президентами республик, а также со старейшинами народов Северного Кавказа.

Важным событием в регионе явилась и встреча представителей технической интеллигенции обеих республик. В решение этой

проблемы большой вклад внесли министр по делам национальностей и внешним связям Северной Осетии – Алании Т. Э. Кусов, заместитель Председателя Правительства Республики Ингушетия Я. С. Патиев, действовавшие в тесном контакте с президентами республик А. С. Дзасоховым и Р. Аушевым.

Усилия, предпринимаемые федеральным центром и руководителями республик Северная Осетия и Ингушетия, способствовали нормализации жизни Пригородного района. По состоянию на 1 января 2001г., было открыто 6 321 банковских счетов (для 30 993 чел.) на сумму 1036,7 млн. рублей. Из них были оплачены счета на сумму 414,4 млн. рублей²⁴. В 2001 г. было открыто для 1 588 чел. 340 банковских счетов на общую сумму 85 млн. руб., из них по решению Правительственной комиссии Республики Северной Осетии для 980 чел. – 190 счетов на сумму 47,6 млн. руб.; по решениям Правительственной комиссии Республики Ингушетия для 608 чел. – 150 счетов на сумму 37,4 млн. рублей. Всего в 2001 г. был оплачен 741 банковский счет на сумму 66,6 млн. руб., из них по решениям Правительственной комиссии Северной Осетии – 273 счета на сумму 28,7 млн. рублей, по решениям Правительственной комиссии Ингушетии – 468 счетов на сумму более 37,9 млн. рублей.

Для зачисления средств на вновь открываемые банковские счета для 1260 семей вынужденных переселенцев, которые должны были вернуться в места своего прежнего проживания в 2002 г., сумма ассигнований составляла не менее 350 млн. рублей²⁵. Такая финансовая помощь способствовала созданию социально-экономической базы для возвращения вынужденных переселенцев в места постоянного проживания.

За истекший период (с 1994 по 2000 г.) в зоне конфликта были восстановлены и сданы в эксплуатацию 624 индивидуальных жилых дома, в том числе 285 – для осетин и 379 – для ингушей в населенных пунктах Чермен, Дачное, Куртат, Донгарон и Карца, а также 8 многоквартирных жилых домов на 99 квартир. Удалось восстановить 202 км сетей водо-, газо- и теплоснабжения, 13,6 км дорог, 58 объектов социально-культурного и бытового назначения, а также 13 общеобразовательных школ, 5 детских садов, учебный центр МВД в Комгароне, 8 магазинов, 3 амбулатории, 3 клуба, 4 радиотелевизионных передающих центра. В шести населенных

пунктах в основном были восстановлены объекты инфраструктуры и коммунального назначения²⁶.

Проблема ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта постоянно оставалась в центре внимания федеральных государственных органов власти. На выездном совещании постоянной наблюдательной комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу урегулирования осетино-ингушского конфликта (22–25 июня 2001 г.) были определены мероприятия, нацеленные на активизацию возвращения вынужденных переселенцев в места их постоянного проживания. Было принято постановление Совета Федерации, в котором и отмечалось, что причинами, сдерживающими процесс возвращения граждан в места проживания, являлись ограниченные возможности региональных и местных властей по реализации социальных планов и программ, ощущающийся острый дефицит рабочих мест, высокий уровень безработицы. Наряду с этим было указано на необходимость отойти от практики выработки бесконечно новых предложений о различных вариантах решения проблемы, а больше заниматься выполнением уже имеющихся и достигнутых договоренностей между осетинской и ингушской сторонами.

30 мая 2002 г. во Владикавказе состоялась первая официальная встреча президентов республик Северной Осетии – Алании (А. Дзасохов) и Ингушской (М. Зязиков). 6 июля в пос. Чермен Пригородного района Северной Осетии – Алании и во Владикавказе проходила вторая встреча президентов республик. На названных встречах, состоявшихся по поручению Президента Российской Федерации В. В. Путина, рассматривались вопросы нормализации взаимоотношений между соседними республиками и перевода их в качественно новое русло. Эти же вопросы обсуждались и на встречах депутатов парламентов Республики Северной Осетии – Алании и Ингушской Республики, проходивших 17 июля 2002 г. во Владикавказе и 30 июля – в Магасе. Сторонами была проявлена политическая воля и провозглашена готовность к разрешению политическими средствами осетино-ингушских противоречий. Депутаты обсудили проблемы укрепления социально-экономических, культурных и торговых связей между республиками, подчеркнув необходимость «постоянного участия в налаживании этих связей парламентариев

двух республик». В начале октября 2002 г. было подписано двумя соседними республиками Соглашение о сотрудничестве²⁷. Таким образом, предпринятые меры обозначили позитивные сдвиги в решении осетино-ингушского конфликта.

Весьма актуальной и сложной проблемой, из-за нерешенности которой на протяжении десятилетий в Северном Дагестане сохраняется очаг межнациональной напряженности между чеченцами-аккинцами и аварцами Казбековского района, чеченцами-аккинцами и лакцами Ауховского района, остается проблема территориальной реабилитации репрессированных чеченцев-аккинцев.

Назревшие проблемы межнациональных отношений стали предметом обсуждения на III съезде народных депутатов Дагестанской АССР (23 июля 1991 г.), который принял постановление «О практических мерах по выполнению решений съездов народных депутатов ДАССР и реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов». Съезд признал репрессированным народом Дагестанской АССР чеченцев-аккинцев, осудил репрессии, допущенные против них, признал необходимость восстановления Ауховского района и прежних исторических названий населенных пунктов, входивших в состав этого района. На съезде были объявлены утратившими силу все акты республиканских и местных органов, принятые во исполнение решений Правительства СССР и РСФСР, послуживших основой для насильственного переселения чеченцев-аккинцев и ограничения их прав после возвращения из мест высылки; осужден акт насильственного переселения в 1944 г. граждан лакской, аварской и других национальностей на земли репрессированных народов. В целях полной реабилитации чеченцев-аккинцев съезд установил переходный период до 2000 г.²⁸

Во исполнение решений третьего съезда народных депутатов Дагестанской АССР государственные органы власти провели работу по расселению реабилитированных чеченцев-аккинцев в более чем 50 населенных пунктах, в том числе в 9 селениях бывшего Ауховского района. В местах расселения были дополнительно построены 5 новых поселков, значительно расширены 3 поселка, создано 2 совхоза, построено 8 школ, 17 библиотек и клубов, 30 сельских магазинов, хлебопекарен и кафе, открыты фельдшерско-акушерские пункты.

Уже в 1992 г., благодаря усилиям республиканской комиссии по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий, были возвращены прежним владельцам 33 частных дома в Хасавюрте. За этот же год в районе получили прописку 1016 чеченцев-аккинцев. 1760 нуждающимся семьям была оказана дополнительная единовременная помощь. В 1995 г. удалось завершить выплату компенсаций 5760 семьям репрессированных за потерянное имущество в сумме 1202,0 тыс. рублей²⁹. С 1995 г. было выделено в эфире радио Республики Дагестан время для передач на чеченском языке, стала издаваться газета чеченцев-аккинцев «Нийсо». В 42 школах республики изучается чеченский язык. В двух районах работают 4 специальные школы для чеченских детей. На филологическом факультете Дагестанского госуниверситета было открыто отделение чеченского языка и литературы.

Несмотря на принимаемые меры проблема территориальной реабилитации репрессированных народов в Республике Дагестан продолжает оставаться достаточно острой. Правительство республики провело комплекс мероприятий, направленных на ее решение. Было начато строительство девяти поселков с целью переселения в них лакского населения из Ауховского района. В целом, на новые земли переселилось более 450 лакских семей численностью в 1500 человек. Полностью переселились жители из селений Ахар, Шушия, которым были возвращены прежние названия – Бонайюрт и Ямансу³⁰.

Военные события 1999 г. на территории Новолакского района внесли серьезные коррективы в реализацию программы переселения лакского населения на новое место жительства и восстановления Ауховского района. В районе были повреждены и подлежали сносу 905 домов. Более 2000 вынужденных беженцев из числа переселяемого лакского населения переехали в незавершенные дома без элементарных удобств.

С целью оперативного решения проблемы переселения изыскиваются различные резервы, в частности, ведется учет пустующих домовладений, земельных участков и передача их репрессированным гражданам. В Новолакском районе из 59 пустующих участков возвращено чеченцам-аккинцам 22, им же предоставлено и 84 пустовавших домостроения. Под

индивидуальное строительство чеченцам-аккинцам было выделено 284 участка, возвращено 11 домов, ранее им принадлежавших.

Активно занимаются в республике и программой по переселению лакского населения. Тем не менее, на начало 2002 г. она была выполнена только на 30 %. Главная причина слабой реализации программы – нехватка материальных средств. По данным Министерства по национальной политике, информации и внешним связям Республики Дагестан для завершения намеченной программы необходимы 5,9 млрд. руб., в том числе из федерального бюджета – 3,7 млрд. рублей. На 2002 г. из федерального центра было предусмотрено выделение лишь 128 млн. руб. в рамках федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)»³¹. Что касается сроков реализации программы в части переселения лакского населения Новолакского района и восстановления Ауховского района, то они и по настоящее время четко не определены.

Таким образом, анализ состояния вопроса о реабилитации репрессированных народов Северного Кавказа позволяет сделать вывод о том, что Правительством Российской Федерации и местными органами власти Северного Кавказа в течение 1991–2005 гг. проделана огромная работа по реабилитации репрессированных народов Северного Кавказа. Последовательная реализация Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» всемерно способствует ликвидации напряженности в межнациональных отношениях.

Одним из сложных вопросов реабилитации остаются территориальные споры. Для их бесконфликтного решения от федерального центра и местных органов власти требуются не только взвешенные действия по ликвидации уже случившихся кризисных ситуаций, но и по прогнозированию и предотвращению новых вероятных столкновений из-за территориальных споров. Требуется и усиленный контроль над расходованием средств выделяемых на реабилитацию репрессированных народов.

Распад СССР в начале 1990-х гг. выдвинул на первый план проблему разделенных народов. Как известно, многие из народов, включая и многочисленные, по независящим от них причинам, оказались разделенными, что, естественно, создало множество проблем, которые требовали основательной юридической

проработки на различных уровнях государственной власти, создания совершенно новой нормативной базы, формирования новых форм и «моделей» жизнедеятельности и взаимодействия.

Особенно остро проблема разделенных народов встала в начале 1990-х гг. в Дагестане, когда административная граница между РСФСР и Азербайджаном стала государственной. Как и в других регионах бывшей СССР, ряд народов Дагестана (лезгины, аварцы, цахурцы) оказались разделенными государственной границей. Общественные движения лезгинского народа предложили решать проблему путем создания самостоятельного национального государственного образования. Однако более приемлемым и соответствующим требованиям времени стало создание благоприятных условий для общения, приемлемого режима границы, развития в широком масштабе торгово-экономического, научно-технического сотрудничества. Существование проблемы разделенности лезгинского, аварского и цахурского народов было официально признано на сессии Верховного Совета Республики Дагестан, состоявшейся 31 июля 1992 г., после чего усилия органов государственной власти были направлены на поиск оптимальных путей выхода из создавшегося положения.

На III съезде народных депутатов ДАССР, проходившем в июле 1991 г., была организована рабочая группа по изучению национально-культурных проблем лезгинского, аварского населения и представителей других народностей Дагестана, проживающих в Азербайджане. В г. Баку 2 июля 1991 г. с официальным визитом направилась делегация Верховного Совета Дагестана. В результате обсуждения вопросов, связанных с дальнейшим развитием двусторонних отношений, был подписан протокол о совместных мероприятиях по обеспечению гарантий неуклонного и последовательного соблюдения конституционных прав и национально-культурных проблем лезгинского, аварского населения, представителей других народностей Дагестана, проживающих в Азербайджане, и азербайджанцев, проживающих в Дагестане. С самого начала переговорного процесса обе стороны отказались от территориальных притязаний.

Следует отметить, что в 1992–1993 гг., после того как Азербайджан отказался присоединиться к СНГ и воспротивился заключению соглашения об охране войсками Российской Федерации азербайджано-иранской границы (это было

предварительное условие Москвы «прозрачности» азербайджано-дагестанской границы), появились опасения, что граница Дагестана с Азербайджаном станет реально государственной границей, что означало приостановление свободного передвижения разделенных народов: лезгин, аварцев и цахуров, которые проживают по обе стороны границы³².

В июне 1992 г. Президент Российской Федерации Б. Н. Ельцин объявил, что между Дагестаном и Азербайджаном будет установлена государственная граница вдоль р. Самур. В ответ на это лидеры народного движения «Садвал» организовали целую серию демонстраций, на которых звучал основной лозунг «Самур не разделит нас». Местные пограничные войска выражали сочувствие демонстрантам. Органы государственной власти Азербайджана и Дагестана отнеслись лояльно к выступлениям. Учитывая сложившуюся ситуацию, 22 августа 1992 г. министр иностранных дел Российской Федерации признал существующую проблему и объявил, что на границе будет установлен таможенный контроль для предотвращения контрабанды, но не пограничный контроль³³.

Специалистами МИД России, Госкомфедерации России проводилась серьезная работа по созданию особого режима устройства границы с Азербайджаном. Несколько лет изучался также вопрос о создании свободной экономической зоны на юге Дагестана и севере Азербайджана, где проживают этнические дагестанцы. Однако постепенное государственно-правовое оформление границы на основе переговоров и достижения соглашения между Азербайджанской Республикой и Республикой Дагестан по решению проблем разделенных народов было прервано началом военных действий на территории Чеченской Республики.

В связи с началом военного конфликта 19 декабря 1994 г. Правительством Российской Федерации было принято постановление «О мерах по временному ограничению пересечения государственной границы Российской Федерации с Азербайджанской Республикой и Республикой Грузия»³⁴, в соответствии с которым, временно прекращался пропуск лиц (кроме возвращающихся к месту постоянного жительства), транспортных средств, грузов и товаров, следующих из Азербайджана и Грузии. Были введены дополнительные режимные ограничения в пунктах пропуска через государственную границу с

Азербайджанской Республикой и Республикой Грузия, временно прекращалось воздушное и морское, железнодорожное и автомобильное сообщения.

Одновременно правительством Республики Дагестан в целях усиления охраны границы, введения дополнительных режимных мероприятий по ее обеспечению было принято постановление «О дополнительных режимных мероприятиях в связи с обстановкой в Чеченской Республике» от 19 декабря 1994 г., в соответствии с которым вдоль государственной границы Российской Федерации с Азербайджаном и Грузией, вдоль морского побережья была создана пограничная зона шириной до 20 км. на территориях Цумадинского, Цунтинского, Тляратинского, Рутульского, Ахтынского, Магарамкентского, Каякентского, Бабаюртовского, Кизлярского, Докузпаринского, Тарумовского районов, Ленинского и Кировского районов гор. Махачкалы³⁵. В пограничную зону были включены населенные пункты Гакко, Метрада, Тарутли Цумадинского района, Хутрах, Кидеро, Бежта и Тлядадь Цунтинского района, Кусур, Мухах, Мишлеш, Кудрул, Борч Рутульского района, Гарах, Кирка, Магарамкент, Яраг-Казмаляр, Ново-Филя, Приморский Магарамкентского района, Моллакент, Авадан, Араблинское, Хазар Дербентского района, а также железные дороги, ведущие в сторону государственной границы Российской Федерации, акватории 10-мильной зоны регулируемого рыболовства, пункты международного пропуска, аэропорты, территории и акватории морских портов и причалов. На автомобильной дороге Ростов-Баку было создано 10 совместных постов.

Передвижение, проживание и производство работ в пограничной зоне иногородними осуществлялось по пропускам, выдаваемым органами внутренних дел по месту жительства. А лица, постоянно проживающие в пограничной зоне, передвигались по всей территории Республики Дагестан по документам, удостоверяющим личность. Закрытие границы нанесло существенный экономический ущерб республике, привело к созданию напряженной обстановки в регионе.

Проблеме урегулирования режима южной границы было посвящено состоявшееся 31 марта 1995 г. совещание Государственного Совета и Правительства Республики Дагестан с участием Председателя Государственного таможенного комитета Российской Федерации А.С.Круглова. В ходе совещания была отмечена необходимость смягчения режима на южной границе и совершенствования механизма контроля³⁶.

Учитывая просьбу Госсовета и Правительства Республики Дагестан, Правительство Российской Федерации в апреле 1995 г. приняло постановление «О снятии на территории Республики Дагестан отдельных ограничений, предусмотренных постановлением Правительства российской Федерации от 19 декабря 1994 г. □ 1394 «О мерах по временному ограничению пересечения государственной границы Российской Федерации с Азербайджанской Республикой и Республикой Грузия»³⁷. Согласно постановлению был разрешен пропуск через государственную границу Российской Федерации и Азербайджана в пределах Республики Дагестан автомобильного, железнодорожного и морского (между портами Махачкала и Баку) транспорта с продовольствием, нефтепродуктами, гуманитарной помощью и другими грузами.

Вопрос о реализации постановления Правительства Российской Федерации обсуждался в ходе состоявшихся в Махачкале 13 апреля 1995 г. переговоров между правительственными делегациями Азербайджана и Республики Дагестан. В результате обстоятельного обсуждения проблем пропускного режима через границу был подписан протокол, в котором предусматривались конкретные меры со стороны органов исполнительной власти России, Азербайджана и Республики Дагестан по железнодорожному, автомобильному и воздушному транспорту, по вопросам работы правоохранительных органов, функционирования отраслей энергетики и газоснабжения, таможенной и пограничной служб³⁸.

В июне 1995 г. третья сессия Народного Собрания Республики Дагестан в связи с обращением группы депутатов лезгинской национальности рассмотрела информацию Правительства Республики Дагестан по проблемам разделенных народов³⁹. Было отмечено, что Правительством республики разработан и направлен в федеральные органы ряд документов по данному вопросу: проект соглашения о создании лезгинской национально-культурной автономии на сопредельных территориях России и Азербайджана; проект договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой; об упрощенном порядке пересечения российско-азербайджанской границы; договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Дагестан и Азербайджаном, о совместном использовании и охране водных ресурсов реки Самур; о статусе Каспийского моря⁴⁰.

В целях стабилизации социально-политической ситуации и экономического положения в южных приграничных районах России в пределах Республики Дагестан, а также учитывая, что ранее принятые решения по выполнению задач, связанных с обустройством

государственной границы Российской Федерации с Азербайджаном, не охватывают в полной мере круг проблем, возникших в результате разделения государственной границей этнически родственных народов, прежде всего, лезгинского, Правительство Российской Федерации 12 октября 1995 г. приняло постановление «О неотложных мерах по стабилизации социально-политической ситуации и экономического положения в южных приграничных районах Российской Федерации в пределах Республики Дагестан». В приложении указанного постановления были определены сроки строительства основных объектов⁴¹.

В постановлении предусматривалось принятие мер по завершению переговоров и заключению соответствующих соглашений с Азербайджаном об урегулировании проблем, возникших при обустройстве государственной границы Российской Федерации с Азербайджаном, выделение финансовых средств из российского бюджета для реализации программы социально-экономического развития южных районов Республики Дагестан. При этом большое значение придавалось рациональному использованию водных ресурсов рек Самур и Гюльгери-чай, восстановлению и сохранению Самурского природного комплекса; выделению средств на финансирование жилищного строительства, осуществляемого беженцами и вынужденными переселенцами в южных приграничных районах Российской Федерации в пределах Республики Дагестан; разработке комплекса мер по улучшению экологического состояния, охране водных ресурсов и изучению недр, минерально-сырьевых ресурсов в южном регионе.

Для реализации Правительством Республики Дагестан законодательных актов было принято специальное постановление и разработан перечень мероприятий. Ответственность по осуществлению контроля за ходом выполнения указанных выше решений возлагалась на министерство экономики Республики Дагестан, глав администраций районов региона и дирекцию программы «Юг» (программы социально-экономического развития южных регионов республики), созданной согласно Постановлению Правительства Республики Дагестан от 7 мая 1996 г. □ 78⁴².

Правительство Республики Дагестан, признавая, что взаимовыгодное сотрудничество и добрососедские отношения являются одной из приоритетных внешнеэкономических и внешнеполитических сфер деятельности республики, с помощью заинтересованных федеральных структур проводит целенаправленную работу по разрешению наиболее значимых и

важных вопросов, в частности, по облегчению положения разделенных народов и стабилизации обстановки в южных приграничных районах республики.

В марте 1996 г. г. Баку с официальным визитом посетила делегация Республики Дагестан во главе с Председателем Государственного Совета республики. В ходе встречи рассматривались вопросы сотрудничества в области железнодорожного, морского транспорта и таможенной политики, а также торгово-экономической интеграции между двумя республиками, предусмотренной в «Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики об основных принципах и направлениях экономического сотрудничества на период до 2000 г.», подписанном 18 января 1996 г. Было также принято долгосрочное соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве. В марте 1996 г. была подписана Декларация «О дружбе и сотрудничестве между Республикой Дагестан и Азербайджанской Республикой».

В целях решения проблемы разделенных народов, во многом определяющей политическую стабильность и межнациональное согласие на южных рубежах России, в рамках реализации постановления Правительства «О неотложных мерах по стабилизации и развитию экономики Республики Дагестан» от 10 сентября 1997 г., Правительством Республики Дагестан было разработано и согласовано со всеми заинтересованными федеральными министерствами и ведомствами межправительственное соглашение «О сотрудничестве приграничных районов Российской Федерации и Азербайджанской Республики»⁴³.

Для реализации положения Соглашения была проведена значительная работа с участием МИД Российской Федерации, министерства экономики Российской Федерации. По инициативе руководства России была утверждена делегация во главе с Председателем Государственного Совета Республики Дагестан для его подписания. Однако в самый последний момент азербайджанская сторона отказалась от участия в обсуждении и подписании Соглашения, мотивируя свой отказ тем, что существующая правовая основа в отношениях с Российской Федерацией и Республикой Дагестан (в виде действующих в настоящее время соглашений и договоров) вполне охватывает круг вопросов, указанных в этом документе.

Для снятия напряженности на российско-азербайджанской границе было открыто шесть пунктов пропуска через границу. В настоящее время предметом переговоров между Азербайджаном и Российской Федерацией, требующим своего неотложного решения, является вопрос открытия пункта упрощенного пропуска на участке государственной границы с Азербайджаном, проходящей через Диндидагский перевал Рутульского района. Необходимость открытия пункта упрощенного пропуска была вызвана тем, что в сопредельных районах Азербайджана проживают большое количество этнических дагестанцев, тесно связанных родственными, культурными и экономическими узами со своей исторической Родиной – Республикой Дагестан. Отсутствие пункта пропуска на российско-азербайджанской государственной границе в пределах Рутульского района значительно затрудняло сообщение граждан по обе стороны границы, им приходится преодолевать большие расстояния в обход, в тяжелых погодных условиях, особенно в зимнее время. Несмотря на удаленность пограничного Диндидагского перевала, основным видом передвижения по нему является пешеходный, и здесь пограничным постом практически ежедневно фиксируется нарушение государственной границы жителями приграничных населенных пунктов республики, пытающихся добраться до своих родных и близких по обе стороны госграницы. МИД Российской Федерации по поручению Правительства Российской Федерации обращался по поводу открытия данного пункта пропуска в МИД Азербайджана. Однако азербайджанская сторона считала его открытие нецелесообразным, мотивировав свой отказ тем, что Диндидагский перевал, расположенный на высоте 2300 метров над уровнем моря, в силу неблагоприятных географических условий является крайне затруднительным для движения транспортных средств. Для Республики Дагестан возобновление МИД Российской Федерации переговорного процесса Азербайджаном по данному вопросу является крайне важным и поэтому остается открытым.

Актуальными для этнических дагестанцев, проживающих в Азербайджане, являлись также и вопросы образования, обучения детей родному языку и литературе, сохранения культуры, традиций. Для решения этих проблем Правительством России в апреле 1998 г. был принят «План мероприятий по этнокультурной поддержке диаспоры народов Дагестана в Азербайджанской Республике и азербайджанской диаспоры в Республике Дагестан». Однако, в связи с отсутствием механизма его реализации и источников финансирования, в частности, из Фонда национально-культурного

возрождения народов России (как и предусматривалось изначально), федеральные министерства и ведомства практически отказывались его выполнять. В связи с тяжелым социально-экономическим положением отсутствовали необходимые средства и в бюджете Республики Дагестан.

Государственным Советом и Правительством Республики Дагестан предпринимаются новые практические шаги по достижению с азербайджанской стороной взаимопонимания в решении проблем разделенных лезгинского, аварского и цахурского народов, а также азербайджанцев Республики Дагестан⁴⁴. Однако по большому счету решение проблем разделенных народов, жесткость или прозрачность режима практически действующей государственной границы на юге Республики Дагестан в определяющей степени зависит от общего характера взаимоотношений между Российской Федерацией и Азербайджаном. К сожалению, во взаимоотношениях этих двух соседних государств пока, как показывает практика, много еще неопределенного, особенно в вопросах геополитики в Кавказском регионе.

Актуальной продолжает оставаться и проблема разделенного ногайского народа. Государственными органами власти Республики Дагестан осуществляются меры по его решению. Создано два ногайских избирательных округа, по которым были избраны депутаты в Народное Собрание Республики Дагестан. Один член Госсовета Республики Дагестан, а также главы администрации Ногайского и Бабаюртовского районов являются ногайцами. Правительством Республики Дагестан 31 августа 1993 г. было принято постановление «О социально-экономическом развитии Ногайского района», однако оно не выполнено в полном объеме. Крайне медленно решаются вопросы газификации населенных пунктов Ногайского района, другие вопросы, связанные с социально-экономическим развитием района. При наличии газопровода в Ногайском районе степень газификации составляет только 15% из-за недофинансирования. Не решены вопросы по обеспечению связи в районе (райцентр не имеет постоянной связи с населенными пунктами, строительство АТС приостановлено)⁴⁸.

Государственными органами Республики Дагестан ведется целенаправленная работа по развитию культуры и образования ногайцев. В 1995 г. создан Ногайский Государственный оркестр народных инструментов. В сел. Терекли-Мектеб успешно работает филиал Хасавюртовского педагогического колледжа, в котором

обучается около 120 студентов – будущих преподавателей ногайского языка в начальных классах.

Острым остается вопрос подготовки кадров ногайской национальности для работы в отраслях народного хозяйства республики, а также в органах государственной власти и управления. Необходимо отметить, что ногайцы недостаточно представлены в органах управления. Так, при удельном весе ногайцев в 1,6 % по республике в составе руководителей и их заместителей в органах государственной власти и управления и других республиканских организациях Республики Дагестан их всего 0,2 %. В последнее время наблюдается отток кадров ногайской национальности из традиционных для них рыбных промыслов, других отраслей народного хозяйства. По этим и другим упущениям в кадровой политике Государственным Советом и Правительством Республики Дагестан принимаются соответствующие меры. Вместе с тем следует подчеркнуть, что решение проблем ногайского народа во многом связано с общественно-политической и социально-экономической ситуацией на севере республики.

Таким образом, в 1990 гг. органам государственной власти на Северном Кавказе приходилось решать совершенно новые для них проблемы, связанные, прежде всего, с последствиями развала Союза ССР, а именно вопросы разделенных этносов.

Среди вопросов, связанных с национальными взаимоотношениями в республиках Северного Кавказа, важное место занимает проблема русского населения и казачества. Органы государственной власти и управления региона рассматривают проблему по недопущению вынужденного оттока русскоязычного населения как важнейшее направление практической деятельности, предпринимают конкретные меры для снятия ее остроты. Так, для координации деятельности правоохранительных органов, министерств и ведомств, администраций городов и районов, направленной на создание и совершенствование системы мер для решения названной проблемы, согласно распоряжению Правительства Республики Дагестан от 21 декабря 1993 г. за № 565-р была создана Правительственная Комиссия Республики Дагестан по проблемам русскоязычного населения. Аналогичные комиссии созданы в администрациях городов и районов Республики Дагестан. Разработанные Правительственной Комиссией мероприятия утверждены постановлением Совета Министров Республики Дагестан «О мероприятиях Совета Министров Республики Дагестан по

предупреждению оттока лиц русской национальности за пределы республики» от 24 января 1994 г. за № 17⁴⁹.

В рамках намеченных Правительством республики мероприятий по решению проблемы по инициативе Комиссии и Министерства по делам национальностей и внешним связям Республики Дагестан в апреле 1994 г. была проведена научно-практическая конференция «Проблемы русского и русскоязычного населения Республики Дагестан», по итогам которой было принято обращение к руководителям общественных, политических, религиозных организаций, национальных движений, как в республике, так и в регионах Северного Кавказа, с призывом проявлять сдержанность в публичных выступлениях, затрагивающих национальные вопросы. Было усилено внимание органов власти к рассмотрению жалоб, заявлений русского населения и организации их приема. Принятые меры содействовали снижению оттока русских из республики. Наметилась определенная положительная тенденция в этом плане в гор. Махачкале, Дербенте и Кизлярском районе.

Вместе с тем кардинально изменить ситуацию по данной проблеме не удалось. Прежде всего это связано с экономической нестабильностью в республике, конверсией оборонных отраслей, в которых преимущественно работали русские, и, как следствие, с ростом уровня безработицы (6,8 %). Усилению миграционных настроений в русскоязычной среде способствовали и военные действия в соседней Чеченской Республике.

Обсудив сложившуюся обстановку на своем заседании, Государственный Совет Республики Дагестан принял постановление «О состоянии и мерах по стабилизации миграционного процесса русскоязычного населения в республике» от 26 июня 1995 г. за № 59⁵⁰. В постановлении констатировалось, что работа органов государственной власти и управления Республики Дагестан по предотвращению вынужденной миграции русскоязычного населения из республики не отвечает требованиям государственной политики республики по созданию благоприятных условий для свободного развития всех дагестанцев, сохранению мира и гражданского согласия в республике. Было отмечено также, что правоохранительные органы Республики Дагестан не принимают решительных мер по пресечению проявлений беззакония в вопросах защиты жилищных и иных интересов русскоязычного населения. Резкой критике была подвергнута работа администраций городов и районов республики по месту компактного проживания данной категории населения. Министерством и ведомствам было указано на существенные

недостатки по проведению профилактических мероприятий, направленных на снижение вынужденного оттока русскоязычного населения, отсутствие активной разъяснительной работы в трудовых коллективах и по месту жительства⁵¹. В связи с этим Правительству Республики Дагестан было поручено принять дополнительные меры по предотвращению вынужденного выезда русских из республики. Также были даны конкретные поручения министру внутренних дел, министру безопасности, министру по национальной политике, информации и внешним связям, министру юстиции и главам администраций городов и районов Республики Дагестан лично рассматривать и контролировать решение вопросов, связанных с недопущением вынужденного оттока русскоязычного населения за пределы республики. Прокуратуре Республики Дагестан было поручено проверить работу городских бюро технической инвентаризации (БТИ) и нотариальных контор, частных нотариусов гор. Махачкалы, комиссий по предотвращению оттока русскоязычного населения при городских и районных администрациях по соблюдению законодательства Российской Федерации и Республики Дагестан в вопросах купли и продажи домовстроен.

Следует отметить, что в течение 1990-х гг. органами государственной власти Республики Дагестан в целях стабилизации социально-экономической и общественно-политической обстановки на севере республики, где проживает большая часть русского населения, был принят ряд нормативных документов:

- постановление Совета Министров ДАССР «О неотложных мерах по повышению продуктивности кормовых угодий и восстановлению экологического равновесия на Горных землях и Кизлярских пастбищах в ДАССР на 1991–1995 гг.» от 26 марта 1991 г. □ 45;

- постановление Правительства Республики Дагестан «О передаче в муниципальную собственность объектов городов Республики Дагестан» от 21 февраля 1992 г. □ 57;

- постановление Совета Министров Российской Федерации «О дополнительных мерах по социально-экономическому развитию Республики Дагестан» от 15 июля 1993 г. □ 681;

- постановление Правительства Республики Дагестан «О мерах по стабилизации социально-экономической и общественно-политической ситуации в гор. Кизляре, Южно-Сухокумске и Ногайском районах Республики Дагестан» от 1 сентября 1993 г. □ 188;

– совместное постановление Правительства Республики Дагестан и Объединения «Дагрыбхоз» «О мерах по государственной поддержке социально-экономического развития рыбохозяйственных предприятий Дагестанского кооперативно-государственного объединения рыбного хозяйства» от 16 сентября 1993 г. □ 204;

– постановление Президиума Верховного Совета Республики Дагестан и Совета Министров – Правительства Республики Дагестан «О Координационном Совете по Северному региону Республики Дагестан при Правительстве Республики Дагестан» от 10 декабря 1993 г. □ 247;

– постановление Государственного Совета Республики Дагестан «О ходе выполнения решений по социально-экономическому развитию Северного региона Республики Дагестан» от 16 ноября 1994 г. □ 22;

– постановление Государственного Совета Республики Дагестан «О ходе реализации концепции государственной кадровой политики в Республике Дагестан в гор. Кизляре и Кизлярском районе» от 7 июня 1996 г. □ 70⁵².

Постановлением Правительства Республики Дагестан 1 сентября 1993 г. был образован Координационный Совет по Северному региону при Правительстве Республики Дагестан. Его задачами обозначались следующие: осуществление структурной перестройки экономики Северного региона (гор. Кизляр, Южно-Сухокумск, Кизлярский, Тарумовский и Ногайский районы); остановка спада производства, учитывая чрезвычайно сложную общественно-политическую ситуацию, требующую принятия необходимых мер по предотвращению обострения межнациональных отношений, росту преступности, миграции коренного русскоязычного населения, проживающего здесь в своем большинстве; полный учет его интересов; оперативное решение возникающих проблем и координация деятельности местных органов власти и управления.

Актуальной продолжает оставаться проблема, связанная с возрождением терского казачества. Оно оказалось разделенным: одна часть вошла в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, другая сохранила статус общественной организации. Казаки, проживающие на территории Кабардино-Балкарской Республики, не вошли в государственный реестр. В Республике Северная Осетия – Алания возникла осетинская структура «Аланский отдел», вошедший в реестр, а русский – Владикавказский отдел – функционирует на правах общественной организации. В Чеченской Республике казачьи структуры незначительны и не обладают каким-

либо влиянием. Казаки здесь составляют небольшой процент в администрациях Наурского и Шелковского районов. В Северном Дагестане казачество, организованное в Кизлярский округ, входит в состав реестрового Терского войскового общества. Здесь, как и во всех республиках Северного Кавказа, казачьи организации консолидируют вокруг себя русские общины и активно противодействуют политике вытеснения русских.

В 1998 г. Президентом Российской Федерации для казачества были определены 11 видов государственной службы, в том числе по охране государственных и таможенных границ. На местах ведется активная работа по реализации данного указа.

Обширные связи со всем казачеством Юга России установил Кизлярский казачий округ Терского казачьего войска, представляющий казачество в Республике Дагестан. Особую общественную активность проявляет атаман В. И. Ильин, используя в условиях Дагестана опыт организационного строительства казачества России. По требованию казаков округа в их распоряжение были выделены 170 га земли. Время от времени казаками округа ставится вопрос о передаче Ставропольскому краю Шелковского и Наурского районов, входящих в настоящее время в состав Чеченской Республики. Ведется целенаправленная работа по защите интересов русского населения, проживающего на территории Республики Дагестана.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 1999 г. утверждена Федеральная целевая программа государственной поддержки казачьих обществ на 1999–2001 гг.⁵³ В нем особое внимание уделялось поддержке казачьих кадетских корпусов и других образовательных учреждений, а также организации мероприятия по культурному и духовному возрождению казачества. Из федерального бюджета для реализации указанной программы были выделены средства 60 образовательным учреждениям в 18 субъектах Российской Федерации. На поддержку казачьих школ Ростовской области выделено дополнительно 2,8448 млн. рублей⁵⁴.

Тем не менее, Терское казачество считает, что государство недостаточно активно проводит работу по реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», в разряд которых отнесено и казачество. На съезде казаков Дона, проходившем осенью 2002 г. в Ростове н/Д., В. И. Олейников, в частности, заявил: «Считаю необходимым обратить внимание на закон о реабилитации, вышедший одиннадцать лет назад. Статьи этого закона обязывают органы государственной власти оперативно проводить процесс

реабилитации казачества. К сожалению, до сих пор этот закон и указы Президента Российской Федерации саботируются, не выполняются. Закон о казачьих обществах до нашего времени не принят, он бы разрешил очень многие вопросы нашей жизни»⁵⁵.

Президент России проявляет внимание к казачеству. Последней его акцией было принятие Указа «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества» от 25 февраля 2003 г., целью которого является совершенствование деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, направленной на реализацию единой государственной политики по возрождению и развитию российского казачества⁵⁶.

Важными направлениями государственной национальной политики для Северо-Кавказского региона продолжительное время остаются проблемы осетино-ингушского конфликта, возникшего между осетинами и ингушской частью населения на территории Республики Северная Осетия – Алания. Причиной явились территориальные притязания на Пригородный район, отошедшие в административное подчинение Северо-Осетинской АССР еще в 1940-е гг., т. е. после депортации ингушей и чеченцев.

В этом же ряду и проблема возрождения казачества, реабилитация которого была определена еще принятым в 1999 г. Законом РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», где было дано и определение казачеству как культурно-этнической общности людей, на которую распространялось действие всех положений названного закона. Таким образом, в основе этих направлений государственной национальной политики оставались меры проводимой реабилитационной политики по отношению к ранее подвергшимся репрессиям этническим общностям.

4.2. Принципы и методы реализации кадровой политики

Важная роль в сохранении национального согласия в деятельности органов государственной власти отводилась кадровой политике. Особую остроту проблема распределения власти между этническими клановыми группами приобрела в Республике Дагестан, где, как известно, проживают несколько наций, относящих себя к «титульным». Нормы, регулирующие этническое представительство во власти, как правило, не прописаны в законодательных актах (кроме конституционных положений о Госсовете), но, тем не менее, соблюдаются. Первые лица разных

ветвей власти должны быть представителями разных национальностей (последнее время председатель Госсовета – даргинец, председатель Народного Собрания – аварец, председатель правительства – кумык), заместители председателей правительства и парламента – также представители разных национальностей, проживающих в республике.

Существенная черта политической жизни Республики Дагестан – политический терроризм. Только в 1996–1998 гг. в республике было убито 14 представителей государственной власти, из них половина – депутаты Народного Собрания, в том числе – министр финансов, депутат Государственной Думы Г. Гамидов, министр по делам национальностей М. С.-М. Гусаев. Совершались покушения на главу правительства А. Мирзабекова (ушел в отставку в сентябре 1997 г.), нынешнего мэра Махачкалы С. Амирова⁵⁷.

Многочисленные террористические акты слабо влияют на сложившуюся систему межэтнических и межклановых отношений, но сами по себе они представляют серьезную проблему для общественной безопасности. Республиканские и федеральные органы государственной власти пока не выработали адекватных подходов и механизмов противодействия и устранения условий для террористических актов. Это представляет собой одну из сложнейших проблем государственного управления в условиях широкого распространения оружия среди гражданского населения.

Бессменный руководитель республики – председатель Госсовета даргинец Магомедали Магомедович Магомедов, с начала 1980-х гг. занимал высшие посты в республике. Судя по всему, именно благодаря усилиям М. М. Магомедова, во взрывоопасной Республике Дагестан, несмотря на неоднократные провокации, сохранялось межнациональное равновесие. В то же время появлялись иные оценки стереотипу Республики Дагестан как форпоста России на южных рубежах. Постепенно создается образ республики, как своеобразного заповедника застоя, в котором власть нереально сменить легальным путем. Законсервированная в Республике Дагестан эпоха «развитого социализма» завела систему управления республики в политический тупик.

Определенный оптимизм в разрешении сложившейся ситуации вселяет последнее политическое событие в Дагестане. В 2006 г. председатель Госсовета Республики Дагестан М. М. Магомедов

подал в отставку. Народное Собрание Республики Дагестан приняло решение упразднить Госсовет Республики Дагестан и ввести должность Президента Республики Дагестан. По предложению Президента Российской Федерации В. В. Путина Народное Собрание Республики Дагестан утвердило Президентом Республики Дагестан Муху Алиева, освободив его от должности председателя Народного Собрания Республики Дагестан.

Между тем перед Республикой Дагестан остро стоит проблема не только сохранения межнациональной стабильности, но и социально-экономической модернизации. Эти две задачи в условиях существующей в республике общественно-политической и экономической системы являются антагонистическими по следующим причинам:

- противоречия между отраслями экономики не разрешаются во имя сохранения межнационального мира. Например, не развивается нефтедобыча, так как это противоречит интересам рыбопромысловиков;

- клановая модель экономики делает ее закрытой для внешних инвестиций, что ведет к стагнации даже в перспективных отраслях (транспорт, нефтедобыча и переработка);

- неравномерность развития социальной инфраструктуры, особенно в горных районах. Ряд районов развивается с явным опережением – это Леваншинский район, Гунибский район;

- разрастание бюрократической сферы. Здесь часто создаются дублирующие друг друга структуры, чтобы обеспечить «для равновесия» должность представителю какой-либо национальности или клана.

Таким образом, сохранение в Республике Дагестан нынешней общественно-политической модели фактически консервирует современное социально-экономическое положение республики. Можно предположить, что новый президент последует сложившейся традиции и начнет свою деятельность с радикального изменения кадрового состава на ключевых постах. Есть надежда, что это будут не обычные «ракировки» кадров, а изменения, в которых заинтересована и политическая элита, и весь народ Республики Дагестан.

Карачаево-Черкессия – самая многонациональная республика на Северном Кавказе после Республики Дагестан, объединившая тюркоязычных карачаевцев и ногайцев с адыгскими народами –

черкесами и абазинами. Примерно треть населения составляют русские. Учет интересов этнических общностей отражен в законодательстве Карачаево-Черкесской Республики установлением пяти государственных языков.

В Карачаево-Черкесской Республике последней из всех субъектов федерации в 1999 г. был избран президент. С 1979 гг. бессменно республикой руководил Владимир Хубиев. Главой республики он был назначен Президентом России в 1995 г. по согласованию с местным парламентом после многомесячного конфликта, в ходе которого представители русских, черкесов, абазин и ногайцев выступали против «режима партноменклатуры во главе с В. Хубиевым».

Беспрецедентное решение о назначении Главы республики было принято после длительных консультаций под патронажем главы президентской администрации С.Филатова. Столь же трудными были первые выборы президента Карачаево-Черкесской Республики в 1999 г. Активную роль в урегулировании конфликта сыграл в то время полпред президента в Южном федеральном округе Виктор Казанцев. По итогам состоявшихся в Черкесске переговоров при участии всех заинтересованных сторон было принято решение распределить ключевые посты в республике между представителями трех основных народов Карачаево-Черкесской Республики – карачаевцами, черкесами и русскими. С целью смягчить противостояние В. Казанцевым мэром г.Черкесска С. Дерев был зачислен в штат полпредства, а президентская сторона сделала все возможное, чтобы освободившееся место было занято представителем от русского населения республики.

Придя к власти в условиях национального противостояния, президент КЧР В. Семенов выстраивал кадровую политику с учетом национальных интересов всех народов, населяющих республику. К сожалению, В. Семенову так и не удалось установить конструктивные отношения между этносами, проживающими в республике. По нашему мнению, это и стало, пожалуй, основной причиной того, что на очередных выборах Владимиру Семенову не удалось сохранить свой пост.

Выборы 2003 г. прошли в значительно более спокойной обстановке. На сей раз среди основных претендентов на пост президента были только представители от карачаевцев, однако это не означало, что не имело место противостояние. За четыре года

оппозиция укрепила свои позиции в республике, приобрела массу сторонников среди национальной карачаевской элиты. В предвыборных баталиях ею были выдвинуты не национальные идеи, а экономические проблемы республики. Противники генерала В. Семенова именовали себя оппозицией «объединенной», а не «черкесской». На выборах 2003 г. Мустафе Батдыеву удалось объединить вокруг своей кандидатуры республиканские элиты разных национальностей – карачаевцев, черкесов, абазин, что и стало причиной его успеха на выборах. Президентом Карачаево-Черкесской Республики был избран глава Национального банка республики Мустафа Батдыев, стоявший у истоков приватизации в начале 1990-х гг.

Пост вице-президента в новой команде занял представитель русской национальности. Русским был занят также пост председателя Народного Собрания, а председателем Правительства республики стал черкес, его заместителями – представители абазинской, карачаевской, ногайской, русской национальностей. Распределение по национальному составу руководителей министерств, госкомитетов, выглядело следующим образом: абазинцев – 13,3 %, карачаевцев – 33,3 %, ногайцев – 6,6 %, русских – 26,6 %, черкесов – 20 %, что в основном соответствует национальному составу республики⁵⁸.

Однако реальная политика М. Батдыева вызвала недовольство в среде его недавних сторонников. Оппозицию, в частности, не устроило, что во время кампании по выборам Народного Собрания Карачаево-Черкессии, большинство мест оказалось занято карачаевцами. Отзыв С. Деревы с должности представителя исполнительной власти Карачаево-Черкессии в Совете Федерации также негативно был оценен оппозицией. Все это создавало почву для роста напряженности, вполне способной перерасти в открытый конфликт к моменту окончания президентских полномочий М. Батдыева в 2007 г.

События в республике продемонстрировали тот факт, что местные власти не способны самостоятельно обеспечить мирное сосуществование народов на территории республики без постоянного вмешательства со стороны федерального Центра. Главной причиной подобного положения является неспособность республиканских органов власти наладить отношения между этносами. Опыт развития политических процессов в Карачаево-

Черкесской Республике показал, что одним из существенных факторов дестабилизации обстановки являются выборы. Не случайно, что именно эта республика чаще других приводится в качестве аргумента в пользу отмены прямых выборов глав регионов. Ключевой проблемой Карачаево-Черкесии продолжительное время остается национальная проблема.

С нашей точки зрения замена прямых выборов процедурой утверждения главы субъекта Федерации законодательным собранием региона по предложению Президента Российской Федерации представляется вполне разумной альтернативой.

Кабардино-Балкарская Республика – национально-государственное образование, сконструированное по схеме «горы-равнина» и объединяющее неродственные по языку народы – равнинных кабардинцев, относящихся к адыго-абхазской языковой группе и горских балкарцев, принадлежащих к тюркской группе языков.

Президент Кабардино-Балкарской Республики Валерий Коков (1990–2005 гг.) проявил себя последовательным сторонником сохранения единства Кабардино-Балкарской Республики, тесного союза с народами России. Обращено внимание и на вопрос о представительстве других национальностей в руководящих органах власти в республике. Так, вице-президентом трижды избирается русский по национальности – Геннадий Губин. После ликвидации должности вице-президента Г. Губин возглавил Правительство Кабардино-Балкарской Республики.

Неоднократно пресекая всякие попытки этнической дестабилизации и раздела Кабардино-Балкарской Республики на две самостоятельные части, В. Коков завоевал признание среди граждан республики. Так, в 1992 г. в республике имел место жесткий всплеск сепаратизма. Благодаря тактическим действиям президента, ситуацию удалось стабилизировать. Важную роль играет проводимая целенаправленная политика В. Кокова, в частности, на создание имиджа республики как прочной основы российского федерализма на Северном Кавказе. Можно констатировать, что взаимоотношение Центра и республики не носят конфронтационного характера, и отличаются обоюдной поддержкой, невмешательством во внутренние дела республики.

По предложению Президента Российской Федерации В. В. Путина Парламент Кабардино-Балкарской Республики осенью

2005 г. утвердил Президентом Кабардино-Балкарской Республики депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. Б. Каноква.

Кадровая политика государственных органов власти Кабардино-Балкарской Республики направлена на обеспечение необходимого представительства в высших структурах власти представителей трех основных национальностей, проживающих в республике. Так, в нынешнем составе Парламента Кабардино-Балкарской Республики значатся 110 депутатов. Среди них: кабардинцев – 63 (57,8 %), балкарцев – 20 (18,3 %), русских – 21 (19,1 %), других национальностей – 5 (4,6 %).

Председателем Парламента Республики является представитель балкарской национальности, его заместителями – русской и кабардинской национальности. Из 8 постоянных комитетов Парламента республики депутаты кабардинской национальности возглавляют 4 (50 %), балкарской – 2 (25 %), русской – 2 (25 %). Сопредседателями Комитета Парламента по межнациональным отношениям являются представители кабардинской, балкарской и русской национальности.

В составе руководителей министерств, госкомитетов и комитетов кабардинцы составляют 61,6 %, балкарцы – 16,6 %, русские – 22,2 %, представители других национальностей – 2,8 %. Среди глав и заместителей глав администрации городов и районов кабардинцев – 61,1 %, балкарцев – 16,6 %, русских – 22,3 %.

В трех высших учебных заведениях республики (Кабардино-Балкарский государственный университет, Кабардино-Балкарская государственная сельскохозяйственная академия и Северо-Кавказский государственный институт искусств) в составе профессорско-преподавательского и административно-управленческого аппаратов кабардинцев – 53,45 %, балкарцев – 15,35 %, русских – 18,5 %, других национальностей – 12,7 %.

Обучающихся на сегодняшний день студентов-кабардинцев – 54 %, балкарцев – 16,5 %, русских – 17,5 %, других национальностей – 12 %⁵⁹.

Как видно, этническое представительство в органах управления и власти, а также в высших учебных заведениях в основном соответствует процентной доле тех или иных народов, населяющих Кабардино-Балкарию.

Принцип этнического квотирования законодательно присутствует еще в Адыгее – республике, где титульный народ заметно уступает по численности русским (22,1 % против 68 %). В Конституции республики записан принцип формирования республиканских органов власти (статья 7), однако механизм подобного паритетного представительства не уточнен. За последнее десятилетие в республике дважды возникали предвыборные конфликты, носившие межнациональный характер.

На выборах в январе 2002 г. победу одержал хозяйственник, золотопромышленник Хазрет Совмен, оборот фирмы которого на порядок превосходит бюджет республики. Стабильности под руководством А. Джаримова избиратели предпочли надежды на перемены к лучшему в экономической сфере. В отличие от А. Джаримова, Х. Совмен сумел заручиться поддержкой руководства Краснодарского края, а также многих известных представителей федеральной государственной и хозяйственной элиты.

Несмотря на отсутствие явных подвижек в экономической сфере, руководству республики удалось наладить конструктивные отношения с федеральным Центром, который оценил способность власти держать под контролем ситуацию в социальной и национальной областях.

В республиках с установившимися традициями распределения постов между национальностями всегда возникают проблемы в случаях, когда такое разделение невозможно. Характерно, что из Кабардино-Балкарской и Карачаево-Черкесской Республик в 1993 г. поступили просьбы предоставить им дополнительный округ по выборам в Государственную Думу, чтобы можно было «по справедливости» разделить их между титульными народами. В этой же плоскости лежит тройная неудача с введением поста президента в Дагестане и послевыборный кризис 1999 г. в Карачаево-Черкесской Республике.

Как показывает практика деятельности органов государственной власти республик Дагестан, Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия, корректное отношение к требованиям национальных меньшинств о «честном» разделении постов может существенным образом изменить ситуацию. Окончательно проблема внутреннего сепаратизма в республиках 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. Вместе с тем, перспектива «кantonизации», 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 избежать непоправимых ошибок.

Республика Северная Осетия – Алания – самая урбанизированная и промышленно развитая северокавказская республика. Более половины населения республики составляет титульный этнос, около трети – русские. Два серьезных национально-территориальных конфликта, в которые оказалась вовлечена Северная Осетия, – юго-осетинский и вокруг спорного с ингушами Пригородного района – породили в республике тяжелейшую проблему беженцев. Они же избавили ее политическую жизнь от существенных внутренних столкновений. Первой объявившая о суверенитете и создавшая свои вооруженные формирования, Северная Осетия всегда сохраняла ориентацию на союз с Центром – сначала с союзными органами власти против российских, а позднее и с российскими.

Первый президент Северной Осетии – Алании – Ахсарбек Галазов (1990–1998 гг.), выступил сторонником жесткой линии по отношению к чеченским сепаратистам. Однако замедление темпов социально-экономического развития Республики Северная Осетия – Алания определило выдвижение Центром на пост президента республики А. Дзасохова, дипломата, пребывавшего длительное время в Москве и за границей. Предполагалось, что А. Дзасохов сможет эффективнее Галазова решать возникающие как экономические, так и политические проблемы.

С приходом А. Дзасохова в определенной мере удалось справиться с проблемой производства нелегальной алкогольной продукции в республике, появились подвижки в сфере инвестиций в другие отрасли экономики, республика получала значительные объемы финансовой помощи из федерального бюджета. Однако внутренняя политика А. Дзасохова регулярно вызывает критику, особенно выстроенная им централизованная система принятия

решений. Вопрос о компетентности руководства республики был поставлен после захвата террористами школы в гор. Беслан в сентябре 2004 г. После отставки А. Дзасохова в 2005 г. по предложению Президента Российской Федерации В. В. Путина Парламент Республики Северная Осетия –Алания утвердил Т. Мамсурова Главой республики*.

Ингушетия – самая молодая республика России, зона бедствия с наихудшими в России социальными показателями, огромным количеством беженцев и до недавнего времени «налоговый рай» для юридических лиц. Президент Р. Аушев оказался одним из наименее «удобных» Центру региональных лидеров. Он публично противостоял силовым акциям центра на Северном Кавказе и одновременно «пробил» решение о создании на территории Ингушетии офшорной зоны. Не случайно федеральный Центр приложил беспрецедентные усилия, пойдя на прямое давление, чтобы привести к власти в Ингушетии «своего» человека – заместителя полпреда в Южном федеральном округе Мурата Зязикова в разное время занимавшего должности заместителя министра безопасности Ингушетии и начальника УФСБ по Астраханской области. После прихода к власти в Республике Ингушетия М. Зязикова ситуация в определенном смысле улучшилась: ушла в прошлое конфронтация с различными федеральными органами, бывшая «фирменным стилем» Р. Аушева, постепенно улучшалось экономическое положение. Однако внутренняя ситуация в республике продолжает оставаться довольно сложной.

На сегодня наиболее острой региональной проблемой для России остается Чеченская Республика. По существу она определяет ближайшее и более отдаленное будущее Северного Кавказа и, в определенном смысле, Юга Российской Федерации в целом. Чеченская Республика со своим миллионным мононациональным населением почти полностью разрушена и с большими трудностями возвращается к мирной жизни.

История Чеченской Республики, образовавшейся после разделения советской автономной республики Чечено-Ингушетии в 1991 г., базируется как минимум на трех тезисах.

Во-первых, бессмысленность и даже преступность попыток устранить от решения конфликта. Так, в начальный период чеченского конфликта с августа по ноябрь 1991 г., как пишет

Эмиль Паин, «российские власти не только не пресекали многочисленные преступления вооруженных отрядов, но и, по сути, поощряли произвол». Игнорирование конфликта продолжалось и в 1992 г., когда «в Москве старались не говорить о Чечне, как будто ее не существовало»⁶⁰. В 1993–1994 гг. в Центре рассчитывали справиться с сепаратистами с помощью внутренней чеченской оппозиции, устранив от активных действий. В 1996–1999 гг. Чеченской Республике была де-факто предоставлена независимость, переросшая в анархию, закончившаяся нападением чеченских боевиков на Республику Дагестан в августе 1999 г.

Во-вторых, недопустимость решения проблем силовыми методами. Так, по оценке А. Здравомыслова, в чеченском конфликте столкнулись «две экстремистские силы, представляющие в том и другом случае наиболее радикальные (в смысле готовности к насилию) слои «государственников, с одной стороны, России и российской армии, а с другой – чеченских сепаратистов»⁶¹.

В-третьих, непоследовательность политики федерального Центра. Наличие различных силовых структур, проводящих каждая свою политику в Чеченской Республике, во многом и привело к тому, что конфликт принял такие экстремальные формы. Сразу же после того, как в ходе антитеррористической операции военные взяли под контроль большую часть территории республики, российские власти, полностью и демонстративно игнорируя вопрос о возможности предоставления республике независимости, предприняли достаточно решительные шаги по созданию гражданской администрации. В июне 2000 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин назначил главой администрации Чеченской республики муфтия Ахмада Кадырова, который в недалеком прошлом объявил России джихад, но в 1999 г. стал на сторону федеральных сил.

Российские власти рассчитывали, что А. Кадыров и его окружение именно те люди, которые способны решить чеченскую проблему. В отличие от Б. Ельцина, который часто менял своих чеченских ставленников, В. В. Путин признал А. Кадырова и его сторонников в качестве постоянных партнеров Москвы, несмотря на неоднозначное отношение к бывшему муфтию со стороны ряда высших чиновников и военных. Центр придерживался курса на так называемую «чеченизацию» конфликта – превращения конфликта

во внутричеченский и решение его силами самих чеченцев. Практика А. Кадырова «на замирение» показала себя эффективной для выполнения краткосрочных задач – доведения конфликта в Чеченской Республике до стадии «горячие угли». Однако в обмен Центр был вынужден пожертвовать долговременными интересами в республике – позволить создать «особую экономическую зону», в том числе единолично решать и кадровые вопросы в чеченском кабинете. Тактика Центра, которая сводилась к роли усиления одного чеченца перед другими, привела в конечном итоге к подавлению, прежде всего, «русского фактора» в чеченской политике, резкому росту влияния А. Кадырова. Наблюдатели точно определили этот процесс как «кадыризация чеченизации»⁶².

Фактически Чеченская Республика возвращает себе «особый статус» полунезависимой республики. Для обеспечения избрания А. Алханова Президентом Чеченской Республики федеральный Центр вынужден был пойти на ряд серьезных уступок республике, прежде всего, в вопросе нефтяных доходов – все деньги от продажи чеченской нефти остаются в бюджете республики. Ахмад Кадыров безрезультатно лоббировал эту идею. Кроме того, под контроль республиканского руководства была отдана Дирекция по восстановлению республики. И это происходит, несмотря на то, что с 2005 г. вступил в силу новый порядок разграничения полномочий между Центром и регионами, который окончательно похоронит идею федеративных договоров, «особых статусов» в правовом поле России.

Однако, обстановка в республике по-прежнему остается сложной и напряженной. Она характеризуется сохраняющимся дестабилизирующим воздействием на население и федеральные органы власти разрозненных банд боевиков и бандитского подполья, общим социально-экономическим кризисом, неблагополучием в положении беженцев и переселенцев, наличием достаточно острых противоречий между представителями отдельных звеньев власти в республике, отсутствием единой воли по наведению порядка и восстановлению разрушенного хозяйства Чеченской Республики.

Поэтому не случайно полпред в Южном федеральном округе Д. Козак заявлял, что межнациональные проблемы региона невозможно преодолеть без ликвидации безработицы и бедности⁶³. В то же время без устранения межнациональных конфликтов

нельзя говорить и о нормальном экономическом развитии Северного Кавказа. На наш взгляд, причиной появления этого порочного круга является также неэффективная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в регионах Северного Кавказа.

Заслуживает внимания анализ работы полномочного представителя президента в Южном федеральном округе. Первым полпредом по ЮФО в мае 2000 г. был назначен командующий войсками Северо-Кавказского военного округа, герой второй Чеченской войны генерал Виктор Казанцев. Как и остальные полпреды, он взял на себя функции посредника в отношениях регионов округа с федеральными структурами и Президентом России В. В. Путиным. Специфика его работы, по мнению специалистов, состояла в том, что баланс «интересы Центра – интересы регионов округа» постепенно смещались в сторону последних. Он ощущал себя главой макрорегиона «Юг»⁶⁴.

В целом следует отметить, что масштаб задач, поставленных перед полпредом, и его полномочия не были адекватны. Полпредство не было допущено в сферу распределения государственных финансов, а сами объемы государственного финансирования по программе «Юг», которую активно лоббировал В. Казанцев, оказались намного меньше ожидавшегося (1,8 млрд. руб. на 2002–2006 гг.). Для сравнения, Татарстану было выделено более 12 млрд. руб. «на реализацию программ развития», а точнее – в качестве платы за лояльность⁶⁵.

Не получил Казанцев и функций координатора силовых структур на Северном Кавказе и политики в Чеченской Республике. В результате эти полномочия были размыты между десятками гражданских и военных органов исполнительной власти, что привело к фактической безответственности за положение дел в республике.

Достаточно эффективной следует признать политику В. Казанцева по отношению к региональным лидерам. В отличие от большинства других полпредов, В. Казанцев знал почти всех глав регионов по прежней работе, что позволило ему грамотно выстраивать стратегию отношений. Ее основа – стабилизация внутриэлитных отношений, особенно в республиках⁶⁶. Он успешно выполнил роль посредника в конфликтах региональной элиты (С.

Дерев и В. Семенов в Карачаево-Черкесии, А. Кадыров и Б. Гантемиров в Чеченской Республике).

В марте 2004 г. на посту полпреда в ЮФО В. Казанцева сменил бывший мэр Санкт-Петербурга и вице-премьер российского правительства Владимир Яковлев. В. Яковлев в ЮФО провел всего полгода, не успев даже толком ознакомиться с регионом и запомнившийся только неудачной попыткой лоббирования проекта переноса ветки железной дороги, идущей вдоль Черноморского побережья Кавказа, дальше на территорию Краснодарского края. Однозначно, за ним не чувствовалось реальной политической силы, а отсюда и соответствующая реакция на его инициативы. Можно согласиться с мнением политолога С. Шульгина, считающего, что «назначение В. Яковлева на пост полпреда в ЮФО было поспешным, необдуманном шагом Центра. С самого начала наивно было полагать, что человеку с питерским снобизмом, не знающему менталитета кавказских народов, удастся сделать то, чего не получилось у его предшественника»⁶⁷.

Среди причин столь скорой отставки В. Яковлева называют его невнятную реакцию на трагедию в Беслане, рейды боевиков в Ингушскую Республику и Грозный, волну массовых голодовок и митингов в южных регионах. Эти события четко показали главную проблему президентского полпреда на Юге России – неспособность В. Яковлева признать тот факт, что ЮФО – «воюющий округ». Одной из главных своих задач он видел не борьбу с терроризмом, экстремизмом, гармонизацию межнациональных отношений, подъем экономики и социальной сферы, а изменение имиджа ЮФО с «фронтового» на курортно-развлекательный и экономически привлекательный.

Пожалуй, можно отметить, что в сентябре 2004 г. начался новый этап федеральной политики на Северном Кавказе. В ответ на вызов, брошенный террористами в гор. Беслан, Президентом России В. В. Путиным было принято несколько принципиальных решений.

Во-первых, место полпреда Президента России в ЮФО занял глава аппарата Правительства России Дмитрий Козак. Этот кадровый выбор – один из первых симптомов, зачатков стратегического мышления нынешней российской элиты.

Во-вторых, была создана Комиссия по вопросам координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в

Южном федеральном округе, которую также возглавил Д. Козак. По мнению экспертов, «за этим названием на самом деле «скрывается» структура, равной которой, по уровню отведенных полномочий, в стране еще не существовало». Главная задача комиссии – «уже в обозримом будущем добиться заметных результатов по улучшению уровня жизни в регионе». То есть фактически в корне изменить обстановку на Северном Кавказе. Для этого Президент России предоставил новому полпреду широкие полномочия по координации ряда федеральных гражданских министерств, а также частично и силовых правоохранительных ведомств⁶⁸.

Однако в отличие от В. Казанцева, который ставил перед собой такие же задачи, в данном случае эти направления подкрепляются реальными полномочиями и финансовыми ресурсами, то есть учтен негативный опыт работы полпредства в предыдущие годы. Хотя необходимо отметить, что, как и В. Яковлев, Д. Козак не имеет опыта работы в северокавказском регионе, что делает особенно значимым вопрос о составе команды полпреда.

В-третьих, воссоздано Министерство по региональному развитию, национальной и религиозной политике, которое возглавил министр В. Яковлев, призванное обеспечить стратегическое видение региональной и федеративной политики.

В-четвертых, создана Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по проблемам Северного Кавказа под руководством вице-спикера Госдумы Владимира Катренко. Предполагается, что комиссия по проблемам Северного Кавказа будет работать на постоянной основе.

Можно выделить следующие основные черты политики полпредства в отношении к регионам Северного Кавказа:

- осторожность в поддержании баланса между кланами региональных элит, но в случае необходимости применение политики крайне жесткого давления или прямого участия в выборах глав регионов;

- дифференцированный подход к президентам республик, поддерживающим стабильность в своем регионе (минимальное вмешательство полпреда в их дела), и не способным это делать (более жесткое давление);

- консолидации региональных лидеров вокруг (или против) полпреда не произошло. Как и ранее, в отношениях с федеральным

Центром, они действуют в основном врозь. Даже лоббирование важнейших для Юга вопросов (собственность на землю, миграции, инвестиции) объединяет не всех глав;

– самостоятельность региональных лидеров уменьшилась, но далеко неодинаково, т. к. механизмы воздействия полпредаства индивидуализированы. Даже формальные процедуры приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным используются с разной степенью жесткости. В целом полпредство не имеет экономических рычагов давления на регионы и действует преимущественно административными методами.

Новым этапом в решении кадровых проблем можно рассматривать и принятие федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в редакции от 21 июля 2005 г.) и «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 31 декабря 2005 г.), которые предусматривают внесение Президентом Российской Федерации кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации) на рассмотрение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ⁶⁹. Для Северо-Кавказского региона этот закон имеет особую актуальность. На наш взгляд, он поможет разрушить клановые связи, свести на нет небезвозмездное лоббирование федеральными чиновниками определенных региональных лидеров.

4.3. Образование и культура как факторы консолидации народов Северного Кавказа

Народы Российской Федерации являются носителями языков различных лингвистических групп, принадлежат к десяткам культурно-цивилизационных типов и традиций. При этом Россия исторически сложилась как поликультурная целостность, единство которой в огромной степени зависит от того, насколько формирование общероссийских духовных и культурных ценностей

принято системой российского образования в качестве ее политического приоритета.

Именно в школьном возрасте формируются такие базовые мировоззренческие позиции как национальная и общероссийская самоидентификация, отношение к другим народам и культурам, родным и «чужим» традициям. Огромное значение в этих процессах принадлежит освоению родного языка и других языков, функционирующих в социуме. Правильное решение национальных проблем образования играет исключительно важную роль как фактор консолидации общества, особенно в период формирования общегражданской идентичности.

Разработанная в 1990-х гг. законодательная и нормативно-правовая база (Конституция Российской Федерации, законы «Об образовании», «О языках народов Российской Федерации», Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, Концепция региональной политики в Российской Федерации) предоставила субъектам Российской Федерации большие возможности использования содержания образования для предъявления и утверждения своей национальной и культурной идентичности.

На данном историческом этапе в республиках Северного Кавказа были приняты республиканские законы о языках, разработаны концепции национальной образовательной политики, национально-региональные программы развития образования, сформирован свой национально-региональный компонент содержания образования. В их основе лежал тезис о признании «родной» культурной традиции системообразующим фактором, определяющим содержание образования и воспитания подрастающего поколения.

Это, с одной стороны, способствовало развитию языков и культур «статусных» народов, которые не имели этих возможностей в предшествующие годы, а с другой – привело к регионализации существующих в этой сфере проблем (в частности, необходимости изучения этих языков другими народами, проживающими на территориях российских республик).

Адаптация системы образования к этнически разнообразному контингенту учащихся вызвала необходимость организации общеобразовательных учреждений с обучением на родном языке (в том или ином объеме) и построение содержания образования на

базе конкретной национальной культуры. В этом плане в республиках Северного Кавказа накоплен определенный положительный опыт. Так, национально-региональной спецификой Кабардино-Балкарской Республики является то, что государственными языками на всей ее территории являются несколько языков: русский, кабардинский и балкарский. В республике созданы благоприятные условия для всестороннего развития как государственных, так и языков национальных меньшинств. Основой языковой политики является стратегия упрочения сбалансированного национально-русского и русско-национального двуязычия, при котором создаются равные условия для изучения всех государственных языков. В соответствии с программой развития языков народов Кабардино-Балкарской Республики с 1996 г. введено изучение государственных языков – русского, кабардинского и балкарского в образовательных учреждениях общего и профессионального образования. Учащимся школ предоставлена возможность выбора языка обучения. В республике 9763 (7,9 %) учащихся обучаются по учебным планам и программам для национальных школ. В некоторых школах и учреждениях дополнительного образования изучается иврит, турецкий, греческий, корейский, осетинский и другие языки национальных меньшинств⁷⁰.

С 1999 г. в Кабардино-Балкарской Республике функционирует федеральная экспериментальная площадка для осуществления проекта «Создание непрерывного образовательного комплекса»⁷¹. Создана и апробируется модель национального регионального непрерывного дошкольного и начального школьного образования, которая призвана максимально гуманизировать потребности подрастающего поколения через изучение культуры своего народа, народов России в контексте мировой цивилизации. Такой подход полностью соответствует Закону Российской Федерации «Об образовании», где отмечено, что государственная политика в области образования основывается на единстве федерального, культурного и образовательного пространства, что в значительной мере повышает роль диалога культур народов в воспитании культуры межнационального общества толерантности, восприимчивости к иным ценностям, понимания и согласия между личностями, народами, культурами. На смену прежней системе ценностей приходит культура мира, направленная на

взаимодействие, согласие, сотрудничество, учет взаимных и всеобщих интересов, на активное участие в общем деле «сохранения мира и жизни на Земле».

Большое значение приобретает в нынешних условиях преподавание региональной истории. Несомненно, изучение истории культуры своего народа, народов России в контексте мировой цивилизации способствует формированию национального самосознания молодежи. Опыт работы образовательных учреждений Кабардино-Балкарской Республики показывает, что распространение объективных научных знаний по истории, культуре, традициям своего и других народов способствует формированию установок толерантного сознания.

Заслуживает внимания опыт работы учителей истории, которые используют основные направления гуманизации образования. В-первых, благодаря обогащению учебного материала духовными ценностями общечеловеческого характера. Так, при изучении темы «Взаимоотношения кабардинцев и балкарцев с соседними народами» учитель подводит к выводу: многовековая история свидетельствует о том, что народы Северного Кавказа относились друг к другу с большим уважением, имели дружественные и родственные связи, обменивались материальными и культурными ценностями.

Широкое распространение среди народов Северного Кавказа имели институты аталычества, куначества, побратимства, способствовавшие развитию дружбы и братства горских народов. Важно обратить внимание на этнокультурную близость народов, обусловленную общей исторической судьбой, местом проживания, приверженностью идее мира и согласия, уважением к достоинству и свободе человека. В таком контексте историко-культурный опыт народов Северного Кавказа приобретает большую социальную значимость в утверждении общечеловеческих гуманистических ценностей. Они несут огромный заряд духовности и нравственности. В условиях интенсивного процесса возрождения национального самосознания народов региона крайне важно воспитывать подрастающее поколение на бесценном гуманистическом традиционном наследии горских народов.

С другой стороны, показ альтернативности, многовариантности путей исторического развития также служит воспитанию толерантности, расширяет кругозор, учит самостоятельно мыслить.

Рассмотрение вопросов истории, носящее «открытый» дискуссионный характер, изложение альтернативных точек зрения позволяет извлечь уроки для настоящего и будущего. В этом плане заслуживает внимания опыт преподавания тем: «Октябрьская революция» и «Гражданская война». Существует множество суждений о причинах Гражданской войны, о «красном» и «белом» терроре. Важно подойти к оценке ее с общечеловеческой точки зрения: Гражданская война в России явилась великой исторической драмой народа, где победа одних классов и социальных групп была поражением и трагедией других. Причиной случившегося стали и «левые» и «правые» партии, отказ от компромиссов противоборствующих сторон.

Вместе с тем, с нашей точки зрения, национальная российская история должна преподаваться как многонациональная история и включать в себя историю различных народов, проживающих на территории Российской Федерации. Поэтому необходимо соблюдать разумное равновесие между материалом местной, региональной и национальной (российской) истории, хотя такое равновесие и невозможно определить математическим путем в процентах или количестве учебных часов, выделяемых на каждую из упомянутых дисциплин. Более того, учитывая размер территории, этническое, географическое, социально-экономическое своеобразие Российской Федерации, невозможно создать единую модель, которая подходила бы для всех регионов. Поэтому необходимо проявлять гибкость в подходе на региональном и местном уровне, возможно даже на уровне отдельной школы. Определение того, что же является «разумным равновесием», а также концептуальные и практические выводы из этого должны стать предметом совместного анализа учителей истории, исследователей, специалистов в области педагогики, региональных властей, Российской академии педагогических наук и Министерства образования и науки Российской Федерации.

Воспитанию учащихся в духе толерантности способствуют и проводимые Департаментом образования и науки гор. Нальчика различные конкурсы и фестивали. Практикуется, в том числе, и проведение конкурса рисунков «Толерантность и моя семья». На протяжении последних пяти лет в гор. Нальчике функционируют клубы интеллектуалов, «веселых и находчивых». Следует отметить плодотворную работу школьников. С 2004 г. активно работает

международный дискуссионный клуб «Мнение», где старшеклассники обсуждают различные проблемы современной политической жизни.

Наконец, в значительной мере в республиках возрастает роль инновационных образовательных технологий, ориентированных на включение ученика в активную деятельность, способствующих общему развитию личности. Оснащение всех общеобразовательных школ компьютерной техникой создало условия для использования новых информационных технологий в процессе изучения региональной истории и контроля знаний учащихся. Практикуется проведение кино-, теле -, видеоуроков.

Представляет значительный интерес практический опыт по организации образования и воспитания в духе культуры мира, накопленный в Кабардино-Балкарском государственном университете (далее – КБГУ). Особенность этого опыта заключается в том, что его традиционные формы развиваются теперь в сочетании с деятельностью Международной кафедры ЮНЕСКО «Образование и воспитание в духе культуры мира и прав человека», созданной при КБГУ на основе соглашения с ЮНЕСКО в апреле 2000 г.

Кафедра ЮНЕСКО реализует исследовательский проект «На пути к культуре мира на Северном Кавказе: исторические предпосылки и концептуальные основы». Целью проекта является реконструкция основных аспектов исторического опыта и традиционных форм поддержания мира в межэтнических отношениях внутри Северо-Кавказского региона и в его отношениях с Россией; оценка соответствия концептуальных и моральных оснований культуры мира и толерантности, выработанных в рамках западной и восточной философских традиций, современным культурным и политическим условиям Северного Кавказа; поиск точек соприкосновения ценностей и норм культуры мира с моделями политической культуры существующими на Северном Кавказе. Результаты полученных исследований могут быть суммированы следующим образом:

– Философские основания культуры мира и ненасилия получили интерпретацию в качестве разновидности «реалистической утопии», цели которой труднодостижимы, но не могут быть отброшены; показано, что следование по этому пути

есть единственный шанс предотвращения военной или экологической катастрофы.

– Убедительно обосновано положение о том, что культура мира должна стать одним из ключевых элементов современной демократической политической культуры; рассмотрены возможности и ограничения привнесения западного демократического опыта в культурный контекст России и Северного Кавказа.

Северный Кавказ в прошлом можно рассматривать как пространство интенсивного культурного взаимодействия между этническими группами, которые не были отделены друг от друга четкими политическими границами, а также, что современные народы Северного Кавказа унаследовали от прошлого глубокую культурную общность и традиции поддержания регионального этнополитического равновесия. Разработана общая концепция национальной истории народов Северного Кавказа, выраженная в процессе диалога культур, одного из центральных понятий концепции культуры мира.

Кафедра проводила работу по распространению информации, раскрывающей смысл и значение культуры мира и определяющей основные сферы и главных участников деятельности, направленной на содействие культуре мира на основе документов ЮНЕСКО и ООН и применительно к конкретным условиям Северного Кавказа и Кабардино-Балкарской Республики⁷².

Наряду с этим КБГУ осуществляет обмен студентов как в региональном, так и в международном плане. Если международный обмен носит больше образовательный характер, то региональный обмен подразумевает не только учебные цели, но и знакомство с культурными ценностями народов, населяющих северокавказский регион.

Разумеется, что культура межэтнического общения в многотысячном молодежном коллективе должна поддерживаться и развиваться, в том числе через систему воспитательных мероприятий. В Центре эстетического воспитания и художественного творчества КБГУ занимаются около 2,5 тыс. студентов, объединенных в семь больших коллективов. В этом Центре студенты знакомятся с культурой, традициями, обычаями народов, населяющих Кавказ. Важным моментом является участие студентов в постоянных читательских конференциях, где они

знакомятся с творчеством выдающихся поэтов, писателей, являющихся представителями различных этнокультур⁷³.

Культурное многоцветье и многообразие Северного Кавказа ищет и находит пути сотрудничества и взаимодействия, осуществляют совместные акции средства массовой информации, деятели литературы и искусства, различные творческие коллективы. Значительный опыт в этом плане был накоплен в ряде республик, краев и областей Северного Кавказа. Это совместные выпуски республиканских газет, телепередачи «Наш Северный Кавказ» и др., радиопередача «Зори Кавказа», взаимные дни, Недели и Декады культуры, литературы и искусства, обмен театральными, музыкальными, хореографическими, изобразительными видами искусства, совместный выпуск книг, посвященных жизни, труду, дружбе и взаимопомощи народов.

Эффективной формой, способствующей воспитанию чувства толерантности у учащейся молодежи, является проведение творческих мероприятий, научных конференций. Кабардино-Балкарская Республика с середины 1990-х гг. стала местом проведения региональных фестивалей «Студенческая весна», «Танцы над Эльбрусом», «Кавказ – наш общий дом», «Мир – Кавказу», региональных научно-практических конференций «Мир на Северном Кавказе через диалог культур»⁷⁴. Такие мероприятия помогают ближе узнать, понять друг друга, преодолеть чувства «инаковости», разделяющие молодежь по национально-региональным признакам.

Заслуживает внимания и распространения опыт работы Кабардино-Балкарского фонда культуры по сохранению и возрождению традиций народов, проживающих в республике. Здесь функционируют 16 культурно-национальных центров и объединений. Проводимые ими мероприятия способствуют сохранению и возрождению духовных традиций народов, играют важную роль в укреплении взаимопонимания между народами. На примере Кабардино-Балкарии можно наглядно увидеть, как посредством взаимообмена культур можно влиять на гуманизацию национальных отношений, интеграцию этнокультур.

Позитивную роль в формировании установок толерантности и сознания играет реализация Федерально-региональной программы «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру», инициатором которой стал Пятигорский государственный

лингвистический университет. Важнейшая цель Программы в том, чтобы на основе изучения гуманитарных ценностей северокавказских народов, воплощенных в языке, культуре, литературе, искусстве, наиболее полно осмыслить и освоить их духовно-нравственный потенциал, создать прочные предпосылки для укрепления мира и дружбы между народами Северного Кавказа.

Программа также преследует цель активизировать северокавказские исследования в области гуманитарных, социальных и политических наук (экономика, право, журналистика и средства общения, история, география, антропология и т. д.) путем систематического проведения научно-практических конференций, совещаний и других форм обмена опытом между учеными, деятелями культуры. Наконец, особое место в ней занимает всестороннее изучение всего комплекса проблем Северокавказской цивилизации, установление ее генезиса, эволюции, взаимодействия с другими мировыми цивилизациями⁷⁵.

Программа, построенная на основе диалога культур, имела широкий резонанс, она одобрена первым международным конгрессом «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру» (1996). Ее идеи были уточнены и реализованы на втором одноименном конгрессе (1998), во встречах ученых и студентов вузов, в серии конференций и совещаний специалистов по Северному Кавказу, в научных публикациях и в средствах массовой информации. Интерес к Программе показывал стремление деятелей образования и культуры, ученых, молодежи к установлению гуманных добрососедских отношений, к всестороннему сотрудничеству и взаимопониманию. Решая проблемы межкультурного взаимодействия на образовательном и научно-исследовательском уровнях, Программа «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру» способствует осознанию как педагогами, так и студентами многообразия окружающего мира, формированию уважительного отношения к культурным ценностям своего и других народов и вносит конкретный вклад в формирование культуры мира.

Одним из эффективных механизмов формирования у молодежи культуры мира является поликультурное образование. Проблема поликультурного образования приобретает особую актуальность в многонациональном Северокавказском регионе. В 1990-е гг. здесь

формируется новая образовательная идея, для которой характерно усиление этнизации содержания обучения, возрастание роли языка преподавания, развитие наряду с национально-русским русско-национального двуязычия. Все большую роль в обучении и воспитании приобретают идеи народной педагогики, растет влияние религии на самосознание личности. Эти процессы способствуют развитию этнической культуры, воспитанию молодежи в духе любви и уважения к родной культуре. Вместе с тем создаются опасные для формирования личности предпосылки этнокультурной изоляции. Принцип открытости общества, непродуманная политика средств массовой информации в условиях глобализации усиливают воздействие на молодежь западной (в первую очередь американской) низкопробной культуры.

Современные педагогические реалии, с одной стороны, требуют учитывать в образовании этнокультурный фактор, с другой – создавать условия познания и понимания культур других народов, воспитания толерантных отношений между людьми, принадлежащими к различным этносам, конфессиям, расам. Вот почему проблемы поликультурного образования привлекают все большее внимание ученых, деятелей культуры и образования, политиков⁷⁶.

Результаты проведенных конференций и симпозиумов позволили сотрудникам лаборатории сравнительной педагогики ПГЛУ совместно с учеными РАО разработать концепцию поликультурного образования, которая может оказать помощь преподавателям вузов и учителям школ в формировании у молодежи культуры мира. Эта концепция построена с учетом как традиций интернационального воспитания, сложившихся в советский период, так и новых социокультурных и образовательных реалий.

С учетом поликультурности современного российского общества в Пятигорском государственном лингвистическом университете реализуется система воспитательной работы со студентами. Особенностью данной системы является то, что цель и задачи, содержание, формы и методы воспитания отражают гуманистическую и культуроведческую функцию высшей школы, дают возможность студенту реализовать себя как представителю определенной этнической общности, гражданина России и мира на основе признания важности лингвистического и культурного

плюрализма для формирования человека, развития общества в целом.

В работе по формированию у молодежи культуры мира у вузовских преподавателей возникают значительные трудности, связанные с недостаточной разработанностью методологии и методики обучения культуре мира, отсутствием учебных пособий и методических материалов, отражающих местные региональные особенности, а также идеи многообразия окружающего мира. Политикам и ученым важно пересмотреть и обосновать понятийно-терминологический аппарат культуры мира, определить конкретные слагаемые культуры межнационального общения, выявить соотнесенность культуры мира и культуры межнациональных отношений.

Вузовская наука оказалась недостаточно готовой к анализу и обоснованию путей решения новых сложных общественных явлений, вытекающих из многонационального характера Российского общества. Она должна с учетом социально-экономических реалий не только осмысливать эти проблемы, но и давать преподавателям, руководителям органов образования, учителям конкретные рекомендации, касающиеся психологических и этнокультурных особенностей студентов и школьников, выбору адекватных форм и методов воспитания.

Таким образом, основные направления реализации идей культуры мира в вузе на основе поликультурного образования требуют дальнейшей консолидации усилий ученых и педагогов в рамках Программ «Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру» и других проектов, направленных на выявление общего и особенного в культурах разных народов, нахождение взаимоприемлемых решений и подходов. Особое значение в современных условиях приобретает исследование сложившихся у молодежи негативных этнокультурных стереотипов и разработка путей их минимизации. Важное направление формирования культуры мира – совершенствование содержания вузовского образования с позиций диалога культур во времени и в пространстве. Необходимо, чтобы студенты имели возможность знакомиться как с родной культурой, так и с культурой других народов, населяющих Северный Кавказ, Россию, Мир.

Освоение этнокультурного опыта должно способствовать осознанию того, что родная культура является одной из форм культурного многообразия мирового сообщества. Это позволяет более четко определить роль и место родной культуры в общечивилизационном процессе, не допустить самоизоляции этноса, обеспечить единое культурное и образовательное пространство и, в конечном итоге, способствует расширению социальной мобильности личности. В контексте поликультурного образования акцент смещается на заложенные в этнических культурах ценности, способствующие развитию личности, духовному, социальному и научно-техническому прогрессу, установлению добрососедского сотрудничества на межличностном, государственном, международном уровнях.

С этой целью необходимо включить в учебные планы интегрированные курсы литературы, культуры, истории, религии, искусства народов региона которые будут способствовать пониманию взаимовлияния, взаимопроникновения и взаимообогащения культурно-исторического опыта различных этно-национальных общностей, выявлению его общечеловеческого потенциала.

На современном этапе развития общества произошла переоценка роли религии в культуре и истории, в духовно-нравственном развитии человека. Религиозные объединения, служители культа вносят определенный вклад в духовное и нравственное воспитание молодежи. Однако функционирование нетрадиционных религиозных течений негативно влияет на формирование мировоззрения молодежи. К сожалению, в некоторых регионах Южного Федерального округа, прикрываясь религией, отдельные граждане ведут противоправную деятельность. Чтобы противостоять этим устремлениям в Кабардино-Балкарской Республике реализуется комплекс мер по профилактике экстремизма. Для преодоления этих негативных процессов нам представляется необходимым поощрять изучение молодежью основ традиционных религий, исповедуемых в регионах. Несомненно, если мы сумеем донести до подрастающего поколения основы традиционного ислама, то оно меньше будет подвержено влиянию радикального течения ваххабизма.

В последние годы, как известно, во многих регионах Российской Федерации широкое распространение получило

преподавание в государственных и муниципальных образовательных учреждениях специальных учебных предметов и курсов по православной и исламской культуре. Безусловно, приобщение учащихся к духовно-нравственным ценностям основных религий является формой реализации прав учащихся и их родителей на получение образования в соответствии с ментальными установками своего народа. Это обеспечивается как российским законодательством, так и признанными Российской Федерацией нормами и положениями международного гуманитарного права.

Вместе с тем в условиях многонационального, многоконфессионального российского государства (многонациональных по составу учащихся школ) преподавание основ отдельных традиционных религий приводит к разделению учащихся по религиозным конфессиям и негативно влияет на гармонизацию межнациональных отношений. Поэтому в образовательных учреждениях республики предусматривается изучение на факультативной основе истории и культуры основных традиционных религий Кабардино-Балкарии. Несомненно, изучение истории и культуры традиционных религий России будет способствовать уважительному отношению к традициям и культуре других народов и воспитанию молодежи в духе толерантности.

Как известно, степень толерантности общества является определяющим фактором в предотвращении конфликтных ситуаций, преодолении экстремистских проявлений. Не случайно 25 августа 2001 г. Правительством Российской Федерации была принята Федеральная Целевая Программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001–2005 гг.)», направленная на разработку стратегии социальной безопасности и обеспечение консолидации в российском обществе. Программа реализовалась в 28 субъектах Российской Федерации, в том числе в республиках Адыгея, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия – Алания.

За истекший период разработаны 172 пробные программы для всех ступеней образования, охватывающие различные возрастные, профессиональные, этнические группы населения, в том числе программы социально-психологического тренинга и помощи

различным группам риска, а также 200 учебных пособий, отражающих результаты мониторинга состояния толерантности в российском обществе, создан банк данных «Адреса толерантности», включающий более 1000 организаций и учреждений – социальных партнеров по проектам толерантности и профилактике экстремизма, проведено 87 учебных семинаров по формированию толерантности в 53 регионах Российской Федерации. В ходе реализации Программы основное внимание было уделено трем приоритетным направлениям: организации мониторинга социальной нетерпимости и напряженности в различных социальных группах и регионах; разработке эффективных технологий формирования социальных норм толерантности; созданию пилотных центров толерантности.

Так, в рамках программных мероприятий в Кабардино-Балкарской Республике реализован комплекс мер по:

- повышению правовой культуры молодых граждан;
- созданию и развитию по месту жительства учреждений для организации досуга, клубов, спортивных секций;
- налаживанию межкультурного, межэтнического и межконфессионального диалога и другие.

Исследуемый материал позволяет сделать следующие выводы и рекомендации. На наш взгляд необходимо:

- разработать и утвердить на основе обновленной «Концепции государственной национальной политики» «Концепцию государственной этнонациональной образовательной политики»;

- разработать стандарты и программы гуманитарных дисциплин федерального и регионального компонентов, обеспечивающих оптимальное соотношение местного регионального и национального (российского) материала;

- создать Общественный совет по учебной литературе гуманитарного цикла (как федерального, так и национально-регионального компонента) с целью анализа их соответствия задачам консолидации российского общества, воспитания гражданина и патриота России;

- включить в учебные программы вузов Юга России в рамках национально-регионального компонента спецкурсы «Геополитика Кавказа», «История народов Северного Кавказа», «История культуры народов Северного Кавказа», «Национальная политика и регулирование межнациональных отношений»;

– создать постоянный цикл передач на радио и телевидении России, направленных на пропаганду идей мира, культуры межнационального общения, взаимной терпимости, сотрудничества и взаимопомощи между народами Российской Федерации;

– открыть специальные рубрики по этнополитическим проблемам на региональных телеканалах в субъектах Федерации на Северном Кавказе.

Осуществлять меры для утверждения принципов толерантного отношения к религиозным и культурно-языковым различиям, развитие созидательного диалога между народами, этническими, религиозными, культурными группами и между отдельными людьми.

Таким образом, исследуемый материал позволяет наглядно показать потенциальные возможности системы образования и культуры в консолидации многонационального российского общества. Разумное использование его может сыграть заметную роль в укреплении стабильности, согласия и толерантности в современном обществе.

ПРИМЕЧАНИЯ К ГЛАВЕ IV

¹ См.: Реабилитация народов и граждан 1954–1994 гг.: Документы. М., 1994. С. 128, 129, 156–158, 176–185.

² Там же. С. 157.

³ См.: Бугай Н. Ф., Гонов А. М. Северный Кавказ: границы, конфликты, беженцы (документы, факты, комментарии). Ростов н/Д, 1997. С. 110–169.

⁴ См.: Дидзоев В. Д. Кавказ конца XX в.: тенденции этнополитического развития. Владикавказ, 2000. С. 266, 267.

⁵ См.: Бугай Н. Ф., Гонов А. М. Северный Кавказ: границы, конфликты, беженцы (документы, факты, комментарии). Ростов н/Д, 1997. С. 104, 117–119.

⁶ Беджанов М. Б. Россия и Северный Кавказ: межнациональные отношения на пороге XXI в. Майкоп, 2002. С. 80.

⁷ Спорные границы на Кавказе. М., 1996. С. 73, 74.

⁸ Реабилитация народов и граждан 1954–1994 гг.: Документы. М., 1994. С. 158–160.

⁹ Там же. С. 157.

¹⁰ См.: Там же. С. 218, 219.

¹¹ См.: Зумакулов Б. М. Из новейшей истории балкарского народа. Нальчик, 2003. С. 176–193.

¹² См.: Тетугев А. И. Из опыта работы органов государственной власти Кабардино-Балкарии по стабилизации межнациональных отношений //

Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения / Под ред. Р. Г. Абдулатипова М., 1995. С. 224, 225.

¹³ Текущий архив Правительства КБР. Справка о реабилитации балкарского народа от 15 октября 2002 г.

¹⁴ См.: *Зумакулов Б. М.* Реабилитация: история, проблемы, решения. Нальчик, 1998. С. 23, 24.

¹⁵ См.: *Лайпанов К. Т.* О депортации карачаевцев// Репрессированные народы: история и современность. Материалы республиканской научной конференции 30–31 октября 2003 г. Карачаевск, 2003. С. 83, 84.

¹⁶ Текущий архив Правительства Карачаево-Черкесской Республики. Справка о ходе выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 30 октября 1993 г. □ 1100 «О мерах по реабилитации карачаевского народа и социально экономической поддержке Карачаево-Черкесской Республики по состоянию на 01.07. 2003 г.». □

¹⁷ Текущий архив Правительства Карачаево-Черкесской Республики. Информация о реализации Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий в Карачаево-Черкесской Республике» от 22.12.2000 г.

¹⁸ Репрессированные народы России: чеченцы и ингуши. Документы, факты, комментарии. М., 1994. С. 237–239.

¹⁹ Независимая газета. 1997. 26 апр.

²⁰ См.: *Алиев А. К.* Северный Кавказ: современные проблемы этнополитического развития. Махачкала, 2003. С. 215.

²¹ *Бугай Н. Ф., Гонов А. М.* Новые ориентиры национальной политики (90-е гг. XX в.). М., 2004. С. 257.

²² Текущий архив Правительства Республики Северной Осетии – Алания. Справка по вопросам регулирования осетино-ингушского конфликта от 20 мая 2001 г.

²³ Там же.

²⁴ Текущий архив Правительства Ингушской Республики. Справка о восстановлении жилых домов и объектов социально-культурного назначения от 21 ноября 2001 г.

²⁵ Там же.

²⁶ Деятельность Представительства специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам регулирования осетино-ингушского конфликта в мае–августе 2001 г. Сб. □ 3. Минеральные Воды, 2001. С. 7.

²⁷ Текущий архив Правительства Республики Северной Осетии – Алания. Справка об итогах встречи президентов Республик Северной Осетии – Алания А. Дзасохова и Ингушской М. Зязикова от 15 ноября 2002 г.

²⁸ Республика Дагестан: современные проблемы национальных отношений. Махачкала, 1992. С. 19.

²⁹ См.: *Бугай Н. Ф., Гонов А. М.* Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е гг. XX в.). М., 2004. С. 185.

³⁰ *Алиев А. К., Курбанов М. Р., Юсупова Г. И.* Чеченцы-аккинцы Дагестана: к проблеме реабилитации. Махачкала, 1999. С. 55.

³¹ См.: *Бугай Н. Ф., Гонов А. М.* Северный Кавказ: новые ориентиры национальной политики (90-е гг. XX в.). Указ. соч. С. 187.

³² *Маккартни К.* Доклад о ситуации в Дагестане. М., 1996. С. 7.

³³ Там же. С. 29.

- ³⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1994. □ 35. Ст. 5235.
- ³⁵ Собрание законодательства Республики Дагестан. Махачкала, 1994. □ 12. Ст. 48.
- ³⁶ Вестник Государственного Совета и Правительства Республики Дагестан. Махачкала, 1995. □ 1. С. 43, 44.
- ³⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1994. □ 15. Ст. 2529.
- ³⁸ Курбанов М. Р., Юсупова Г. И. Лезгины: проблемы разделенного народа. Махачкала, 1996. С. 22.
- ³⁹ Дагестанская правда. 1995. 1 июля.
- ⁴⁰ Дагестанская правда. 1995. 4 июня.
- ⁴¹ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1994. □ 43. Ст. 7683.
- ⁴² Собрание законодательства Республики Дагестан. Махачкала, 1996. □ 5. Ст. 491.
- ⁴³ Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1997. □ 37. С. 7412.
- ⁴⁴ Дагестанская правда. 1998. 18 апр.
- ⁴⁵ Основные национальности Республики Дагестан. Махачкала, 1998. С. 197.
- ⁴⁶ ЦГА Республики Дагестан: ф. 37-р, оп. 19, д. 3, л. 83–87.
- ⁴⁷ Там же. ф. р-352, оп. 2, д. 9, п. 4.
- ⁴⁸ Дагестанская правда. 1999. 25 окт.
- ⁴⁹ Вестник Совета Министров Республики Дагестан. Махачкала, 1994. С. 23.
- ⁵⁰ Собрание законодательства Республики Дагестан. Махачкала, 1995. □ 6. Ст. 141.
- ⁵¹ Дагестанская правда. 1991. 28 марта.
- ⁵² См.: Вестник Совета Министров Республики Дагестан. Махачкала, 1993–1996 гг.
- ⁵³ Текущий архив Министерства региональной политики Российской Федерации. Федеральная целевая программа государственной поддержки казачьих обществ на 1999–2000 гг.
- ⁵⁴ Там же. Справка о мероприятиях по культурному и духовному возрождению казачества от 22 апреля 2004 г.
- ⁵⁵ Там же. Справка об итогах работы съезда казаков Дона от 20 сентября 2002 г.
- ⁵⁶ Там же. Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании деятельности по возрождению и развитию российского казачества» от 25 февраля 2003 г.
- ⁵⁷ Текущий архив Правительства Республики Дагестан. 2005.
- ⁵⁸ Текущий архив Правительства Карачаево-Черкесской Республики.
- ⁵⁹ Текущий архив Правительства Кабардино-Балкарской Республики. 2005; Текущий архив Парламента КБР. 2005.
- ⁶⁰ Паин Э. Чечня и другие конфликты в России // Международная жизнь. 1998. □ 9. С. 93.
- ⁶¹ Здравомыслов А. Г. Межнациональные конфликты в постсоветском пространстве. М., 1997. С. 95.

⁶² См.: *Рискин А., Сергиевский С., Мигалин С.* Кадыризация, чеченизация // Независимая газета. 2004. 14 мая.

⁶³ См.: *Безменов А.* На совете старейшин Юга России Полпред президента РФ в ЮФО Дмитрий Козак выступил с критикой властей Северного Кавказа // Российская газета. 2004. 25 нояб.

⁶⁴ См.: *Зубаревич Н.* Южный федеральный округ // Федеральная реформа 2000–2003. Т. 1. Федеральные округа. М., 2003. С. 258.

⁶⁵ Там же. С. 265.

⁶⁶ *Бондаренко М., Серенко А.* Южное око государево // Независимая газета. 2001. 19 апр.

⁶⁷ *Бондаренко М., Серенко А.* Плохо смотрящее президентское око // Независимая газета. 2004. 20 сент.

⁶⁸ *Кузьмин В.* Пятьдесят на пятьдесят // Российская газета. 2004. 15 сент.

⁶⁹ Российская газета. 2004. 15 дек.

⁷⁰ См.: Текущий архив Министерства образования и науки КБР. Справка.

⁷¹ Федеральные экспериментальные площадки. СПб., 2005. С. 15.

⁷² См.: *Карамурзов Б. С.* Образование и воспитание в духе культуры мира: опыт и перспективы работы КБГУ // Материалы научно-практической конференции: Мир на Северном Кавказе через диалог культур. Нальчик, 2000. С. 27–29

⁷³ Там же. С. 30

⁷⁴ Текущий архив Министерства культуры КБР. 2005.

⁷⁵ См.: *Давыдов Ю. С.* Проект федерально-региональной программы: Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру // Вестник ПГЛУ. 1998. □ 2. С. 39.

⁷⁶ Тезисы 2 Международного конгресса по программе: Мир на Северном Кавказе через языки, образование, культуру. Симпозиум 4. Пятигорск, 1998. С. 194.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Анализ материалов исследования позволяет сделать ряд выводов, наиболее важные из которых заключаются в следующем:

Национальная политика России существенно отличалась на разных этапах истории. В XIX в. сложились два направления кавказской политики Российской империи – силовое (колонизаторское) и либеральное (просветительское), конкурирующие друг с другом и создающие фактор политической конъюнктуры в разрешении кавказских противоречий.

Была осознана неприемлемость исключительно силовых мер и механического применения общероссийских форм управления Северным Кавказом, признана необходимость учета самобытности кавказских народов, которая проявлялась не только в хозяйственной, социальной, духовно-культурной, но и в политической сферах. Местная власть у народов Кавказа, вне зависимости от конкретного характера ее устройства, осуществляла законодательную, исполнительную и судебную функции, что свидетельствовало о наличии достаточно развитых институтов самоуправления, с которыми следовало считаться при создании новых форм управления.

Введение системы двойного – российско-кавказского управления учитывало менталитет кавказского населения, большинство которого воспитывалось в традициях полиюридизма (одновременного подчинения нормам шариата и законам империи). В это же время на Северном Кавказе были использованы такие механизмы управления этническими процессами как переселение по этническому признаку, включение ислама в политическую систему империи и др.

Введение империей правовых форм взаимодействия с горскими народами явилось, по существу, признанием того факта, что они стали не только объектом силового воздействия со стороны России, но и субъектом ее внутривнутриполитической жизни.

Национальная политика в период советской власти носила противоречивый характер. С одной стороны, многие народы обрели различные формы национальной государственности, преодолели социально-экономическую отсталость, тем самым был сокращен разрыв в социальном развитии народов, вырос образовательный и культурный потенциал, сформировался пласт общих культурных ценностей и опыт сотрудничества народов, с

другой стороны – жесткий централизм, идеологический диктат нивелировали культурное многообразие. За счет приоритетной поддержки бюрократии титульных наций игнорировались социальные и культурные запросы рядовых граждан республик и права миллионов людей, оказавшихся за пределами «своей» государственности или не имевших ее вообще.

Декларативная национальная политика в советский период не смогла стать действенным фактором государственного регулирования межнациональных отношений. Система национально-государственного устройства, иерархичность политико-правового статуса и практика огосударствления национальной принадлежности граждан вступили в противоречие с реальной жизнью, с процессами демократизации. На общем фоне исторических достижений социализма в национальном вопросе были допущены серьезные ошибки, деформации и даже преступления. Они проявились:

- в разрыве форм национально-государственного строительства на Северном Кавказе с традициями, практикой межэтнических отношений в этом регионе, опытом дореволюционной России в целом;

- в отсутствии четких критериев при выборе форм национальной государственности. В одной политической ситуации такими критериями являлось право наций на самоопределение, в другой – экономическая целесообразность, а в третьей – политическая конъюнктура и т. д.;

- в искусственном создании многосубъектных государственных образований для неродственных этносов, и, напротив, разделение этнически близких народов по различным республикам;

- в произвольном определении границ без учета исторически установившихся территорий проживавших там народов, частые административно-территориальные изменения;

- в лишении группы народов Северного Кавказа (шапсуги, армяне, немцы, ногайцы, абазин и др.) какой-либо формы национальной автономии;

- в извращении принципов федерализма в межнациональных отношениях, постепенном сужении суверенных прав республик и автономий (в частности, диктат ведомств, как центральных, так и местных, в сфере экономики, экологии, социального развития

культуры, науки). Это не могло не сказаться отрицательно на жизни народов страны;

- в нарушении социалистической законности в сфере межнациональных отношений (принудительное выселение отдельных народов, репрессии 1930–1940-х гг., необоснованные обвинения в национализме и шовинизме и др.), недостаточном внимании к развитию отдельных этнических общностей;

- в наличии застойных явлений в идеологии, которое проявилось в теории и практике межнациональных отношений (ошибочная трактовка тезиса о сближении и слиянии наций; линия на унификацию, отождествление в ряде случаев национального и националистического; догмы о достигнутом фактическом равенстве всех наций и народностей и беспроблемности межнациональных отношений в стране в целом, снижение уровня научных разработок и свертывание научных дискуссий по проблемам национального строительства).

Исследование названных явлений позволило определить основные тенденции развития политики советского государства на Северном Кавказе:

- на протяжении всего советского периода шла борьба с этнической субъектностью на Северном Кавказе, которая проявлялась в попытках конструирования новых общностей посредством административно-территориальных переделов, массовых переселений по этническому принципу, ограничения сфер функционирования национальных языков, всеобщности атеистического мировоззрения и прямых политических репрессий;

- несмотря на предпринятые меры, советское государство оказалось вынужденным признать субъектность этносов через формальное (юридическое) утверждение их различных статусов.

В 1920-е гг. была введена сложная иерархия форм национальной государственности в зависимости от «степени зрелости этноса»: союзная, автономная республики, автономные области, национальные районы;

- во времена сталинского конструирования наций разностатусность стала использоваться как механизм национальной политики. В 1970-е гг. была предпринята попытка идеологического снятия разностатусности через введение категории «советский народ»;

– принцип разностатусности этносов лег в основу национальной политики советского государства и в условиях тоталитарного общества оказался эффективным механизмом регулирования и стабилизации межэтнических отношений на Северном Кавказе;

– в условиях демократизации политической системы обнаружилось, что используемые в советский период репрессивные меры, направленные на разрушение этничности на Северном Кавказе, привели к возрождению и укреплению этнической структуры.

В условиях новой России в 1990-е гг. были предприняты конкретные шаги для утверждения реального равноправия народов: отменены ранее имевшие силу по своему содержанию преступные и необоснованные акты, признаны права национальных и региональных образований. В 1992 г. был подписан Федеративный договор, а в 1993 – принята Конституция Российской Федерации, которые положили начало реализации национальной политики демократической России.

В июне 1996 г. Указом Президента Российской Федерации была утверждена разработанная Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

В условиях становления гражданского общества и рыночной экономики Концепция предполагала постепенную детализацию (разгосударствление) сферы межнациональных отношений. Последовательное утверждение равноправного союза народов и подлинного демократизма, сочетание национально-территориального и национально-культурного принципов государственного устройства станет основой того, что все национальности Российской Федерации получат самые широкие возможности для развития своих культур независимо от характера их расселения. Только на этом пути может быть обеспечена целостность России и сохранение ее культурного многообразия.

Дальнейшее развитие Концепция получала в принятых последующих нормативных актах, касающихся совершенствования национальных отношений, в частности, Федеральных законах «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общественных объединениях» (1995),

«О языках народов Российской Федерации» (2001), «О гражданстве Российской Федерации» (2002), «О противодействии экстремистской деятельности» (2002), «О государственной службе российского казачества (2005) и других нормативных актах.

Проведенный анализ этнополитических процессов в новых условиях России позволяет утверждать, что наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили появление кризисных ситуаций и конфликтов в сфере межнациональных отношений на Северном Кавказе.

В этих условиях радикальные националистические организации Северного Кавказа начали активно предпринимать попытки реализации различных форм самоопределения, представляющих угрозу государственному единству, территориальной целостности Российской Федерации.

Негативное воздействие на этнополитическую ситуацию оказал затяжной экономический, социальный и экологический кризис, переживаемый Северным Кавказом, явившийся следствием общероссийского кризиса и дезинтеграции, разрыва хозяйственных связей, низкой эффективности проводимых в стране реформ. Весь регион является сегодня практически дотационным.

Падение производства и, как следствие, снижение уровня жизни основной массы населения, существенный разрыв в уровнях социально-экономического развития республик, краев и областей региона само по себе является существенным фактором обострения, как межэтнических отношений, так и социальных.

Особую остроту ситуации на Северном Кавказе придает нерешенность проблем, связанных с чеченским кризисом. Он выступает определяющим и в росте преступности, особенно в таких ее тяжких проявлениях, как терроризм, похищение людей, насильственные действия по отношению к населению сопредельных регионов.

Отмечено, что Северный Кавказ имеет для России не только важнейшее геополитическое, но и экономическое значение, являясь составной частью хозяйственного комплекса Российской Федерации, без которого невозможно обеспечить экономическую безопасность страны. Регион становится зоной острой конкуренции многих мировых держав, желающих экономически закрепить 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, возможно, останется неблагоприятной, а также от урегулирования региональных конфликтов.

Главным фактором развития экономики региона могут быть лишь внутренние ресурсы, так как внешние (иностраннные) инвестиции сдерживаются из-за нестабильной обстановки в регионе. Для мобилизации этих ресурсов Центру необходимо способствовать развитию в регионе малого бизнеса, дающего быструю отдачу от вложений, внутрирегиональной интеграции, привлечению внебюджетных источников финансирования.

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 Центра на Северном Кавказе должна 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 Российской Федерации, касающееся выделения 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.

Для уменьшения нагрузки республиканских и краевых бюджетов по расходам, связанным с приемом беженцев, следует ввести квоты по линии Федеральной миграционной службы и обеспечивать их соответствующей долей средств из федерального бюджета.

Чрезвычайные меры надлежит принять по уменьшению уровня криминализации экономики и повседневной жизни на Северном Кавказе. Неотложного решения требуют проблемы открытых границ, воспрепятствие обороту наркотиков и торговле оружием.

Проведенный анализ взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти свидетельствует о наличии определенных противоречий между ними. Прежде всего –

между стремлением народов к самоорганизации и объективными процессами интеграции российского общества. Именно с подписанием в марте 1992 г. Федеративного договора и его включением в Конституцию Российской Федерации удалось избежать центробежных тенденций и распада России.

Отмечено, что на современном этапе очевидна и незыблема необходимость сохранения и укрепления единства федерации. Россия должна быть единой и неделимой всегда. Но это единство и неделимость должны быть обеспечены не запретительными подходами в государственной национальной политике, а путем предоставления соответствующих прав не только гражданам, но и народам, а также отлаженным механизмом сочетания интересов единого живого организма, каковым является Российская Федерация. Расчет на то, что единство экономического пространства снимет все проблемы, может оказаться ошибочными. Чтобы избежать новых ошибок в строительстве Федерации, по нашему мнению, не следует подвергать ревизии ряд принципиальных позиций:

- право наций на самоопределение в рамках единого государства, закрепленного в конституциях республик федерации;
- принципы и нормы Федеративного и двустороннего договоров;
- четкое обозначение статуса национальных государственных образований.

Россия многонациональна, населяющие ее народы, кроме общих, имеют и свои национальные интересы. Не считаться с этим – значит поставить под вопрос их право на самовыражение. Вариант Гражданского общества – национально-культурной автономии как гарантии сохранения этнической специфики, указанный рядом исследователей, должен быть принят не вместо, а наряду с другими формами национального самоопределения. Право же народа на самоопределение – это его право самому решать вопрос о характере общественного устройства, распоряжаться природными ресурсами, развивать национальную культуру, язык, осуществлять самоуправление в рамках федеративной страны. Это изначальное право народа – сложившейся многонациональной или мононациональной общности, – регламентируемое по форме и содержанию, должно

соответствовать коренным интересам данного народа и реализовываться без ущерба другим.

В этой связи заслуживает внимания опыт объединения некоторых субъектов Российской Федерации. В соответствии с Законом Российской Федерации «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 г. $\square$ 6 ФКЗ на территориях Пермской области, Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, Камчатской области и Чукотского автономного округа в 2005 г. были проведены референдумы. Подавляющее большинство граждан высказались за объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, Красноярского края, Таймырского и Эвенкийского автономных округов, а также Камчатской области и Чукотского автономного округа. Данный факт показывает, что на современном этапе развития России с учетом объективно существующих реалий необходимо определить основные направления оптимального развития федеративных отношений. В многонациональной России федерализм должен служить способом решения проблем межнациональных отношений и средством достижения и сохранения как единства, так и многообразия. Федерация должна гарантировать права этноса, создавать благоприятные условия для развития народов ее населяющих.

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

Вывод очевиден, требуется система разграничения полномочий между различными федеральными органами, причастными к политике на Северном Кавказе, и органами исполнительной власти субъектов региона, без чего невозможно устранить дублирование функций тех или иных ведомств, решить многие жизненно важные вопросы, оставшиеся «бесхозными», наладить четкий контроль за исполнением принимаемых решений.

В становлении новых федеративных отношений в России федерализм должен пониматься, прежде всего, как конструктивное сотрудничество, а не как конкуренция или борьба за главенство между федеральным Центром и субъектами. Такое положение может быть достигнуто, прежде всего, через достижение баланса интересов регионов и страны в целом. Необходимо создать оптимальную «модель» распределения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом должен приниматься во внимание фактор асимметрии как «модели» существующего федеративного устройства, который мог бы быть охарактеризован балансом интересов переходного периода. Не должно быть ограничений во времени переходного периода. Он может продолжаться неопределенно долгое время и форсирование событий с целью ликвидации асимметричности субъектов может только нарушить сложившееся равновесие и взорвать достаточно хрупкий мир.

Таким образом, важнейшей целью государственной национальной политики России на современном этапе остается создание всем субъектам Федерации благоприятных и гарантированных законом условий равноправного и свободного развития в составе многонациональной страны. Строительство здания Федерации должно базироваться на основе тщательного

научного анализа, изучения и обобщения существующих этнополитических проблем, дальнейшего развития законодательной базы федерализма и совершенствования практики развития федеративных отношений.

Для российской практики федеративного строительства важным направлением остается поиск формулы полиэтнического сосуществования, создание государственных и политических институтов, гарантирующих полноценное развитие этнических культур, социального организма общества, государства и личности. Необходимы выработка и реализация механизмов поддержания динамичного баланса территориальных и национально-государственных принципов построения федеративного государства, личных и коллективных прав граждан и этнических сообществ.

Все этнические общности Российской Федерации являются коренными и государствообразующими народами. Констатация этого факта должна лечь в основу упрочения федеративного государства, снижения напряженности в межэтнических отношениях, преодоления различного рода деструктивных националистических идей, возникающих вследствие вялотекущих центробежных процессов.

Историческое своеобразие Российской Федерации как многонационального государства состоит в том, что за столетия совместного проживания народов произошли столь мощные процессы смешения наций, столь интенсивная взаимная миграция, что даже на территориях республик, получивших названия по имени своих титульных народов, исторически там проживавших, эти нации, как правило, давно не составляют в них большинства. Только в 7 из 21 национальной республики коренные народы составляют на своих исторических территориях чуть менее или чуть более половины жителей. Поэтому принцип, провозглашенный в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, согласно которому все народы являются государствообразующими, для России является единственно возможным и оптимальным.

Среди субъектов национальной политики равным среди равных должен выступать федеральный Центр, власть которого находится в пределах полномочий, переданных ему членами Федерации. Только такие ограничительные рамки способны предотвратить

узурпацию центром всей полноты полномочий в государственной национальной политике, как это уже случалось ранее в советской истории федерализма. Элементы асимметрии в полномочиях субъектов Федерации при ее конституционно-договорном характере не противопоказаны демократически построенному федеративному государству, особенно в такой многонациональной стране, какой является Россия.

Объем полномочий Центра должен определяться интересами всех входящих в Федерацию субъектов по их совместному согласию. Должен быть определен не только минимум полномочий центра, несоблюдение которых превращает федерацию в конфедерацию, но и максимум, выход за пределы которого делает государство уже унитарным. Жизнеспособная федерация должна быть достаточно асимметричной и многовариантной, об этом свидетельствует мировая практика федерализма.

В межбюджетных отношениях, особенно в своевременности перечислений трансфертов субъектам Федерации, как правило, усматривают главные проблемы бюджетного федерализма. В действительности, корень проблем лежит в общем экономическом и финансовом кризисе, охватившем всю экономику и социальную сферу. Все попытки оздоровить бюджетную систему и оптимизировать отношения бюджетного федерализма обречены на провал, пока финансы и экономика предприятий поражены кризисом производства, неплатежами, истощением оборотных средств, недоступностью кредитных ресурсов, «бегством капиталов» из страны. Следует реагировать и на такое массовое явление, как убыточность предприятий. Существенными факторами дестабилизации системы российского экономического федерализма выступают также проявления бюджетно-налогового сепаратизма, нарушения принципов равенства экономических и бюджетных прав субъектов Федерации, чрезмерная степень финансовой зависимости от иностранных государств и организаций.

Борьба с этими крайне опасными тенденциями требует осознания необходимости проведения соответствующей политики, включающей такие важнейшие меры, как:

- усиление роли и развитие функций федерального бюджета как «гаранта и основы устойчивости всей бюджетной системы»;

- ограничение роста необеспеченных бюджетных расходов, особенно не связанных с восстановлением экономики;
- выравнивание на деле бюджетных и налоговых прав субъектов Федерации;
- законодательное утверждение бюджетно-налоговой асимметрии в соответствии с общероссийскими критериями «бедных» и «богатых» регионов;
- обеспечение единства государственной власти в Российской Федерации по всем ее ветвям и уровням.

При этом важно помнить, что неперенным условием вовлечения всех субъектов Федерации, их ресурсов, предприятий и организаций в реализацию совместных федеральных и межрегиональных программ является отказ как от ущемления прав регионов, так и от проявлений экономического сепаратизма и иждивенчества.

Только таким путем возможно создание эффективной «модели экономического федерализма». В противном случае под угрозу ставится существование Федерации в целом, так как неустойчивость, противоречия в экономике усиливают тенденции превращения Федерации в унитарное государство или же конфедерацию.

Анализ работы государственных органов власти республик Северного Кавказа в регулировании межэтнических отношений показал, что в 1990-е гг. и начале XXI в. были приняты меры по реабилитации репрессированных народов, регулированию чеченского и осетино-ингушского конфликта, решению проблем «разделенных народов». В целом, можно утверждать, что начиная с 2000 г. отчетливо обнаруживается тенденция к социальной и политической стабилизации. Рост общей организованности и управляемости проявляется не только в действиях органов государственной власти и местного самоуправления, но и в акциях различных общественно-политических движений. Хотя следует признать, что государственная национальная политика России в 1990-х гг. носила запаздывающий характер, реагируя на уже проявившиеся проблемы, разрастающиеся конфликты, решая отдельные задачи, вырванные из общеполитического контекста.

Государственная национальная политика нового тысячелетия на Северном Кавказе должна быть превентивной, нацеленной на предотвращение наиболее опасных этнополитических проблем, и

целостной, предусматривающей решение основной их совокупности. В широком плане приоритетным в национальной политике на Северном Кавказе должно быть поставлено восстановление и укрепление взаимосвязей культуры Кавказа и российского духовного пространства, исламской и православной цивилизаций. Именно здесь, в сфере духовности, пытаются поставить водораздел противники единства России, ее государственной целостности. Необходима специальная программа в области культурного, информационного, образовательного, конфессионального сотрудничества, демонстрация духовного богатства литературы и искусства народов Кавказа, всей России, их взаимной восприимчивости и взаимовлияния.

Исследованный материал позволяет определить следующие основные направления государственной национальной политики на Северном Кавказе:

- принятие действенных программ по борьбе с организованной преступностью, терроризмом, экономическими и иными преступлениями, включающих меры по недопущению создания антиконституционных вооруженных формирований и роспуску уже имеющихся в субъектах Российской Федерации;

- решение проблемы «разделенных народов» (лезгины, аварцы, корейцы, осетины, цахуры, азербайджанцы, ногайцы), принятие программ их социально-политической и экономической поддержки развития приграничного сотрудничества;

- принятие действенных программ со стороны государства для разрешения проблем беженцев, вынужденных переселенцев и репатриантов, включая разработку и реализацию федеральной программы обустройства и трудоустройства беженцев и вынужденных переселенцев на Северном Кавказе;

- разработка и осуществление комплекса мер, призванных остановить процесс оттока русского населения из субъектов Северного Кавказа Российской Федерации. В их числе обеспечение социально-политических условий, которые гарантировали бы живущим здесь русскоязычным гражданам реальные права и чувство уверенности в будущем;

- решение социально-экономических и финансовых вопросов на государственном уровне, поддержание правопорядка и обеспечение безопасности граждан, формирование благоприятного

морально-психологического климата в регионе совместного проживания граждан ингушской и осетинской национальностей;

- завершение реабилитационного процесса принятием указов Президента Российской Федерации по тем репрессированным этническим общностям, по которым не были приняты такие акты, в частности, по реабилитации чеченцев, российских немцев, поляков, греков;

- осуществление политических, социально-экономических и оперативных мер, направленных на окончательное урегулирование ситуации в Чеченской Республике; обеспечение прав и свобод граждан Российской Федерации, проживающих на ее территории; ликвидации на территории Чеченской Республики очагов международного терроризма; уничтожение бандформирований; создание предпосылок для политического решения проблемы Чеченской Республики, ее статуса на основе Конституции Российской Федерации и федерального законодательства; принятие программ социально-экономического восстановления и развития республики;

- формирование системы по воспитанию культуры межнационального общения в Российской Федерации; развитие духовных и культурных традиций народов Северного Кавказа, сохранение культурно-исторического многообразия и традиций, создание условий для развития языков народов Северного Кавказа и использования русского языка как общегосударственного;

- всемерная поддержка миротворческой деятельности всех конфессий Северного Кавказа; признание важной роли традиционных религий в воспитании чувства толерантности, уважения и доверия между народами;

- повышение ответственности руководителей органов власти субъектов Северного Кавказа Российской Федерации за реализацию экономических, политических, социальных и правовых мер по оздоровлению этнополитической обстановки на Северном Кавказе;

- разработка и утверждение «Концепции государственного этнокультурного развития регионов»;

- создание при Институте национальных проблем образования общественного совета по учебной литературе гуманитарного цикла (как федерального, так и национально-регионального компонента)

с целью анализа их соответствия задачам консолидации российского общества, воспитания гражданина и патриота России;

- разработка Федеральной целевой программы «Кадры Северного Кавказа». Проведение ротации кадров по «вертикали», предусматривающей выдвижение способных руководителей из национально-территориальных образований на работу в Центр и по «горизонтали» – перемещение руководителей из одних регионов в другие;

- включение в учебные программы вузов Юга России в рамках национально-регионального компонента спецкурсов «Геополитика Кавказа», «История народов Северного Кавказа», «История культуры народов Северного Кавказа», «Национальная политика и регулирование межнациональных отношений»;

- создание на базе одного из федеральных государственных каналов редакции программы «Народы России», освещающей историю, культуру, научные достижения, образование, спектр духовно-нравственных ценностей народов России.

Именной указатель

Абдулатипов Р. Г. 13,18,19, 21,22, 24, 28,34, 36, 37, 38, 40, 114, 115, 116, 264, 267, 268
Абдуллаев М. М. 20, 187
Авакьян С. А. 24, 37
Авксентьев В. А. 24, 38
Авторханов А. 27, 40
Агаев А. Г. 19, 187
Аккиева С. И. 17, 35, 41, 116
Аклаев А. Р. 15, 35, 116
Алексеев С. В. 268
Алиев А. К. 17, 35, 330, 331
Алиев И. И. 42
Алиева С. У. 21, 36
Амелин В. А. 15, 35
Андрианов В. И. 116, 117
Ансоков М. Г. 39, 115
Апажева Е. Х. 17, 35
Аринин А. Н. 21, 36
Арсланбеков Х. А. 187
Арутюнян С. М. 13, 34
Атаев М. М. 20, 36
Ашинов С. А. 269
Бабаков В. Г. 15, 35
Бабинцев В. А. 41
Бабич И. Л. 30, 41
Бабурин С. Н. 116
Баглай М. В. 24, 37
Баграмов Э. А. 13, 34, 35, 264
Барсенков А. С. 15, 35, 116
Барсуков А. А. 13, 34
Бахлов И. В. 24, 38
Бачинин А. Н. 114
Беджанов М. Б. 18, 24, 36, 38, 330
Безменов А. 332
Бельдей В. 266
Бербеков Х. М. 39
Бердников А. Ф. 41

Берже А. П. 27, 40, 113
Бжезинский З. 27, 40, 216, 266
Битова Е. Г. 26, 39, 40
Болотоков В. Х. 13, 34
Болтенкова Л. Ф. 22, 36, 42, 114, 115, 116, 264, 265, 268
Бондаренко М. 332
Боров А. Х. 26, 39, 114, 267
Бродский А. Д. 113
Бромлей Ю. В. 13, 34
Брускина В. Г. 13, 34
Бугай Н. Ф. 15, 21, 35, 36, 41, 42, 115, 116, 330, 331
Бурмистрова Т. Ю. 13, 34
Бусыгина И. А. 24, 38
Вагабов М. В. 13, 34
Валентей С. Д. 37, 207, 209, 266
Васильева О. 187
Вдовин А. И. 36
Верниченко М. А. 113
Витрук Н. В. 199, 265
Волков Ю. Г. 24, 38
Волобуев П. В. 114
Воротников В. И. 116
Гаджиев К. С. 24, 38
Гаджиев Н. М. 20, 36
Гасанов Н. Н. 20, 36
Геллнер Э. 27, 40
Гимпельсон Е. Г. 115
Глигич-Золотарева М. В. 24, 37, 216, 266
Гонов А. И. 15, 21, 35, 36, 42, 116, 330, 331
Грошев И. И. 13, 34
Губогло М. Н. 24, 30, 35, 38, 41
Гугов Р. Х. 39
Давыдов Ю. С. 333
Далгатов И. Г. 27, 40
Даниялов Г. Д. 13, 34
Дегоев В. В. 25, 39
Денисова Г. С. 17, 35, 186
Джунусов М. С. 13, 34
Дзамихов К. Ф. 26, 39

Дзидзоев В. Д. 16, 35, 47, 113, 116, 330
Дмитриев О. А. 13, 34
Добрынин Н. М. 24, 37
Дорониченко А. И. 13, 34
Дробижева Л. М. 13, 15, 25, 34, 35, 38, 39, 116
Думанов Х. М. 26, 39, 41, 114, 267
Дунаева Е. А. 13, 34
Жамборов В. С. 269
Жириновский В. В. 211, 266
Захаров А. А. 24, 38
Здравомыслов А. Г. 311, 332
Зиновьев А. П. 113
Золотарева М. В. 210, 266
Зорин В. А. 253, 269
Зотова З. М. 114
Зубаревич Н. 24, 38, 332
Зубов А. Б. 267
Зумакулов Б. М. 21, 36, 42, 330
Иванов В. Н. 21, 36
Игнатов В. Г. 24, 38
Ильинский И. П. 265
Иордан М. В. 13, 15, 34, 35
Кадиев З. М. 19
Кажаров В. Х. 26, 39, 114, 267
Казанцев В. Г. 270
Каламанов В. А. 268
Калина В. Ф. 21, 36, 245, 268
Калиновская К. П. 188
Калтахчан С. Т. 13, 34
Каменская В. Г. 21, 36
Кан А. С. 27, 40
Каппелер А. 27, 40, 46, 113
Карамурзов Б. С. 332
Карапетян Л. М. 24, 37, 38
Карр Э. 27, 40, 69, 115
Карташов С. В. 37
Кашироков З. К. 116, 224, 267
Кафаров Т. Э. 20
Кельдасов Р. Б. 36, 187, 188

Ким М. П. 13, 34
Кисилева А. В. 266
Кистанов В. В. 207, 266
Козлов В. И. 35
Койчуев А. Д. 21, 36
Коков В. М. 10, 26, 34, 40, 259, 269
Кокошкин Ф. Ф. 61, 114
Колесник Г. И. 269
Комарова О. Д. 38
Кониев Ю. И. 13, 34, 115
Конопляник А. 189
Корецкий В. А. 36
Коркмазов А. Ю. 24, 38
Коротеева В. В. 15, 35, 116
Косиков И. Г. 42
Косикова Л. С. 42
Кочесоков Р. Х. 269
Крылов Б. С. 265
Кузьмин В. 332
Кукушкин Б. С. 15, 35
Кулаковский А. В. 42
Кулешов С. В. 35
Куличенко М. И. 13, 34
Кулягина Н. 269
Кумыков Т. Х. 48, 113
Курашвили К. Т. 23, 37, 247, 268
Курбанов М. Р. 20, 36, 187, 331
Кучуков М. М. 17, 35
Лагутенко Б. Т. 212, 266
Лайпанов К. Т. 330
Лексин В. Н. 37, 186
Ленин В. И. 63, 67, 114
Лукьянов М. Н. 114
Лысенко В. Н. 23, 37, 248, 267, 268
Люлька О. Ф. 24, 38
Магомедов А. А. 20, 27, 36, 40
Магомедов Р. М. 19, 187
Магомедов Ш. Б. 27, 40
Маккартни К. 331

Малахова Г. Н. 25, 39
Малышев Н. 211, 266
Марков Г. Е. 188
Масаев Ш. Я. 39
Матвеев В. А. 25, 39
Маттис Й. 269
Мацнев А. А. 25, 39
Медведев Р. А. 186
Мекулов Д. Х. 15, 35, 115
Мигалин С. 332
Милова А. Н. 42
Михайлов В. А. 15, 35
Михалева Н. А. 265
Музаев Т. 186, 187
Некрич А. 27, 40
Никонов А. В.
Ойкен В. 260, 269
Омаров А. Р. 27, 40
Осипов А. Г. 38
Остром В. 27, 40
Павленко С. Ю. 255, 269
Паин Э. 15, 24, 35, 38, 311, 332
Пестель П. И. 52, 113
Передерий С. В. 24, 38
Платонов О. А. 116
Понеделков А. В. 24, 38, 267
Пономарев В. 186
Попов А. В. 24, 38
Потемкин А. 215, 266
Потто В. А. 27, 40
Прибыловский В. 30, 41, 187
Путин В. В. 10, 34, 252, 268
Ржевский В. А. 266
Рискин А. 332
Сабанчиев Х.-М. А. 21, 26, 36, 39, 116
Садыки М. М. 40
Самсонов В. А. 15, 35
Сарычева И. 200, 265
Семенов В. М. 15, 35

Сербин В. С. 214, 266
Сергиевский С. 332
Серенко А. 332
Синюков В. Н. 266
Смирнягин Л. В. 21, 36
Собянин А. 266
Согрин В. В. 117
Солдатова Г. У. 15, 35, 116
Соловьев В. А. 42
Сталин И. В. 67, 114
Старостин А. М. 24, 38, 267
Степанов В. В. 38
Столяров М. В. 265
Струве П. 27, 40, 60, 114
Тадевоян Э. В. 21, 36
Тебуев Р. С. 21, 36, 41
Темукуев Б. Б. 42
Тетуев А. И. 330
Тихомиров Л. А. 57, 113, 206, 266
Тишков В. А. 24, 28, 36, 38, 218, 266, 267
Тодуа З. 186, 187
Тополев Д. 187
Топорнин Б. Н. 24, 37
Торошенко А. А. 268
Тузмухамедов Р. А. 42, 265
Турабов В. 266
Туровский Р. Ф. 21, 36
Тхагапсоев Х. Г. 24, 38
Тхакахов В. Х. 269
Уланов В. Г. 17, 35, 186
Улигов У. А. 39, 115
Улюкаев А. В. 186
Умаханов М.-С. И. 13, 34
Умнова И. А. 24, 37, 209, 266
Фарукшин М. Х. 21, 36
Филиппов В. Р. 24, 38
Фурман Д. Е. 25, 39
Халилов А. М. 27, 40
Хоменко В. 269

Хоперская Л. Л. 24, 38, 49, 113
Хрусталеv Г. 266
Чекменев С. А. 25, 39
Червонная С. 40
Черненко А. Г. 268
Черноус В. В. 24, 38, 113, 216, 266
Черняк А. В. 116, 117
Чешко С. В. 15, 35, 38
Чиркин В. Е. 21, 22, 36, 37
Чистяков О. С. 21, 36, 71, 115
Чумалов М. Ю. 189
Шабает Д. В. 21, 36
Шахназаров Г. Х. 117
Шахрай С. М. 28, 251, 268
Шахшаев Д. Г. 20, 36
Швецов А. Н. 37, 186
Шерстобитов В. Г. 13, 34
Эбзеев Б. С. 13, 24, 34, 37
Элейзер Д. Дж. 23, 37
Эфендиев С. И. 13, 34
Юрченко В. М. 24, 38
Юсупова Г. И. 36, 187, 331
Яров Ю. Ф. 22, 36, 115, 116, 264

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава I Историко-методологический анализ национальной политики России	43
1.1. Политика Российской империи в отношении «инородцев».	43
1.2. Формы и методы реализации национальной политики в условиях советской государственности	66
1.3. Основные принципы и задачи государственной национальной политики в 1990-е гг. – начале XXI в.	100
Глава II Этнополитические процессы в новых условиях России и их проявление в республиках Северного Кавказа	118
2.1. Социально-экономические факторы обеспечения стабильности в республиках Северного Кавказа	118
2.2. Влияние внутренних и внешних факторов на этнополитическую ситуацию в регионе	145
Глава III Республики Северного Кавказа в системе федеративных отношений Российской Федерации	190
3.1. Особенности совершенствования российского федерализма	190
3.2. Реформирование органов государственной власти республик Северного Кавказа	217
3.3. Республики Северного Кавказа: практика становления договорных отношений	241
3.4. Развитие межбюджетного федерализма	254
Глава IV Роль государственных органов власти Республик Северного Кавказа в регулировании межэтнических отношений	271
4.1. Этнические проблемы и опыт их решения	271
4.2. Принципы и методы реализации кадровой политики	301
4.3. Образование и культура как факторы консолидации народов Северного Кавказа	316
Послесловие	334
Именной указатель	349