

Проблемы урегулирования конфликтов на Северном Кавказе

Фатима Рогаткина

Особенности этнополитического конфликта и способы решения проблем, возникающих в сфере межэтнических отношений, связаны с действиями государства, его институтов и территориальных структур. Государство – основной институт власти в современной политической системе. Поэтому любой конфликт затрагивает государственные институты и сам испытывает воздействие с их стороны.

Этнополитический конфликт не является исключением.

Недовольство этнических групп часто бывает направлено на государство либо с реформистскими целями – изменить правила политической игры, либо с более радикальными целями – коренным образом изменить этнические и политические границы.

Отношения между этническими группами и государством являются важным показателем сложности содержания этнополитического конфликта.

Одна из особенностей политического развития человечества с начала XX в. заключается в неуклонном расширении функций государства, которое превратилось в мощную регулирующую силу, проникающую во все сферы социальной жизни общества. Объем государственного регулирования экономической и социальной сфер деятельности граждан неуклонно растет как в индустриально развитых, так и в развивающихся странах. Благодаря этому государство стало важным, а иногда и главным инструментом перераспределения общественных ресурсов в любой современной политической системе.

Государственная политика влияет на степень доступа разных социальных

групп к материальным ценностям, образованию, занятости на государственной службе и в государственном секторе экономики, пользованию землей и другими видами капитала. Государство определяет социально-экономические возможности, предоставляемые государственными программами развития отдельных регионов или областей. Кроме того, государственная политика обуславливает реальные модели участия различных групп населения в управлении и принятии политических решений, принципы занятия должностей на гражданской или военной службе, правила использования и статуса языков в школьном и вузовском обучении, в делопроизводстве, в официальных

сообщениях и принадлежащих государству СМИ.

Масштабы проникновения современного государства в экономику и гражданское общество сами по себе не создают этническую идентичность и солидарность, но являются мощным стимулом для политизации и активизации этничности.

В полиэтничных системах как блага, так и издержки возросшей сферы государственного вмешательства в жизнь общества весьма редко воспринимаются группами как этнически нейтральные, в равной степени затрагивающие интересы всех этнических групп.

“Территориальное государство повсюду стало той ареной, на которой разворачивается соперничество этнических групп, утверждаются их требования, оспариваются и регулируются их притязания”¹.

В полиэтничном государстве межгрупповое соперничество даже за “справедливые” доли участия приводит к политической активизации этничности. В условиях межэтнической конкуренции каждая этническая группа стремится продвигать свои интересы и повышать жизненные шансы своих членов в сфере социальной мобильности.

На личном опыте низкостатусные группы убеждаются в том, что, если они не мобилизуются политически для предъявления государству требований защиты своих интересов, другие группы опередят их. Получив абсолютный контроль над государством, этнические группы могут скрыто или явно манипулировать этим базовым политическим институтом в целях распределения ресурсов исключительно в интересах своей группы, обостряя тем самым межгрупповую напряженность. В полиэтничных обществах экспроприация

государственных символов, власти и ресурсов в пользу лишь одной этнической группы является индикатором остроты этнического конфликта. Прямо или косвенно санкционированные государством модели этнического неравенства и дискриминации, особенно, если они поддерживаются публичной политикой, часто приводят к этническому насилию².

Государство может играть в этнополитическом конфликте как роль посредника или арбитра, равноудаленного от конфликтующих этнических групп, так и роль субъекта конфликта.

Этнополитические конфликты Северного Кавказа разделяются на два основных типа в зависимости от того, какую именно роль играет государство.

Во-первых, конфликт двух этнических групп, предметом которого является противостояние их интересов в отношении власти, где само государство как институт не является непосредственно вовлеченной в конфликт стороной и поэтому выполняет роль третьей стороны (конфликты в Кабардино-Балкарии, РСО-Алании и Ингушетии).

Во-вторых, конфликт, в котором одним из субъектов является этническая группа, а другим – непосредственно государство в лице центрального правительства, в случае, когда этническая группа бросает вызов легитимности территориальных границ региона в пределах Российской Федерации (Чеченский конфликт).

В первые годы “перестройки” национальный вопрос стал серьезной социально-политической проблемой страны. Центральные власти ограничились общими декларациями и призывами, оказавшись бессильными перед лави-

ной острых национальных конфликтов. Процесс пошел стихийно и стал, по сути, неуправляемым, что, в конечном счете, вылилось в различные формы национализма³. Ситуацию усугубило то, что в России отсутствовала четкая национальная политика, опирающаяся на обоснованные приоритеты осуществления и развития национальных отношений. В последние годы “происходит постепенная утрата Кремлем контроля над регионом, который в советскую эпоху держал регион железной хваткой”⁴.

Взвешенная национальная политика представляет собой систему мер, направленных на создание условий для полноправного социально-экономического и национально-культурного развития всех народов России, упрочения общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина и признании его высшей ценностью.

Основополагающими аспектами в демократической национальной политике на современном этапе являются вопросы о методах и средствах разрешения противоречий в сфере национальных отношений, превращения национальной политики в политику общенародного единства, реально обеспечивающую равноправное положение этносов в социуме.

Приоритетом национальной политики Российской Федерации является совершенствование федеральной законодательной практики и определение правовых гарантий каждой этнической группы в структуре многонационального государства. Законодательные и исполнительные органы власти решают задачу создания эффективных механизмов воздействия на общественные

процессы для гармонизации федеративных и национальных отношений и укрепления единства страны. Только при наличии полноценной политико-правовой основы возможно проведение в жизнь принципов государственной национальной политики.

Социально-культурную и политико-правовую базу для реализации демократических механизмов регулирования межнациональных отношений, основанных на принципах федерализма создает Конституция РФ.

Ст. 5 Конституции гласит: “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 власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны”.

Именно эта статья Конституции имеет первостепенное значение для нормального развития межнациональных отношений.

А в ст. 25 Конституции РФ говорится о том, что национальная принадлежность человека не может служить основанием для какого-либо ограничения его прав. Важной составляющей является обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства человека, которое регулируется соответствующими статьями УК РФ, квалифицирующими как преступление нарушение равноправия граждан в зависимости от национальности и предусматривающие ответственность за дискриминацию и разжигание расовой или религиозной вражды. Помимо этого, многие международные правовые документы определяют демократические принципы национальной полити-

ки нашего государства на Северном Кавказе, необходимые для построения гармоничных отношений между народами.

Основным механизмом реализации принципов демократической национальной политики в России стал Федеративный договор, в котором зафиксировано равенство субъектов Федерации.

“Основные положения региональной политики Российской Федерации”, утвержденные в июне 1996 г., предусматривали децентрализацию власти за счет закрепления за субъектами Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного пользования и усиления влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти.

В Концепции государственной национальной политики РФ (1996 г.) предложена стратегическая программа деятельности государства и общества в сфере межнациональных отношений, основывающаяся на следующих основных принципах:

- учет специфических интересов каждого народа, каждой этнической группы, согласование интересов разных народов между собой и с общегосударственными интересами, используя для достижения согласия демократические механизмы;

- самоутверждение и достойное развитие наций-этносов, с одной стороны, и формирование их общности как нации-государства, с другой;

- защита конституционных прав на самоопределение и самобытное развитие каждого народа независимо от его численности в составе единого государства, а также гарантирование прав и свобод, национального достоинства каждого гражданина России независимо от его национальной принадлежности;

- недопущение любых форм дискриминации по национальному или религиозному признакам ни в одной из сфер общественной и государственной жизни⁵.

Концепция сыграла очень важную роль, поскольку в ней этнические

группы признавались в качестве субъектов национальной политики и были урегулированы вопросы координации законотворческой деятельности на всех уровнях. Реализован принцип равноправия всех субъектов Федерации с федеральными органами власти, обеспечивающий равенство всех этнических групп в каждом из её субъектов. Однако Концепция не является нормативным документом, что сильно ограничивает ее действенность.

Важным элементом северокавказской политики России является социально-экономическое развитие региона, так как проблемы межнациональных отношений непосредственно связаны с нестабильностью в социально-экономической сфере. Для развития экономики региона необходимо с учетом ситуации дифференцировать финансовую поддержку субъектов Федерации, на что направлена, в частности, ФЦП социально-экономического развития “Юг России” (2002–2006 гг.). Необходимо также содействовать интеграции северокавказской экономики в общероссийское рыночное пространство, что пока происходит очень трудно.

Социальная ситуация, в частности занятость населения, поддержка пенсионеров, инвалидов, беженцев, до сих пор очень острая в регионе, должна стать предметом заботы властных органов всех уровней.

Связана с обсуждавшимися выше проблемами и еще одна серьезная проблема региона – неконтролируемая миграция.

Особого внимания требуют внешнеполитические аспекты национальной политики на Северном Кавказе.

Геополитическое положение северокавказского региона сегодня делает его

объектом интереса многих зарубежных государств.

Как подчеркнул в своем выступлении, на Общественном форуме народов Кавказа и Юга России Президент РФ В.В.Путин, "Кавказ является не столько местом и ареной наших внутренних противоречий, сколько ареной столкновения деструктивных сил, в том числе и зарубежных"⁶.

Благодаря конструктивной политике государства Северный Кавказ может стать пространством взаимовыгодного международного сотрудничества. В этом отношении уже многое делается. Наши ближайшие соседи могут получить большую выгоду от экономического сотрудничества в этом регионе, а также от создания на Северном Кавказе зоны мира, сотрудничества в борьбе с терроризмом, наркоторговлей, организованной преступностью.

Особый предмет заботы многонационального демократического государства составляют малочисленные народы, не имеющие собственной этнонациональной государственности и нуждающиеся в особой государственной защите.

В России более 60 малочисленных коренных народов, в число которых входят многие народы Северного Кавказа. На протяжении длительного периода времени государство не уделяло внимания нуждам этих народов, в результате их культура, язык и самобытный уклад жизни подверглись существенной деформации.

На урегулирование данных проблем нацелен Закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов".

Сегодня малочисленные народы являются объектом специального внимания государственной национальной политики.

В отношении защиты прав национальных меньшинств политика государства пока еще мало определена.

В 1996 г. Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию по защите прав

национальных меньшинств, которая через год была ратифицирована. Однако законопроект "О защите прав национальных меньшинств" уже давно находится на рассмотрении в Государственной думе, но еще не принят.

Есть и другая проблема, связанная, наоборот, с этническим большинством, которое в некоторых регионах составляют русские. В этой связи необходимо совершенствование национальной политики государства для установления реального равноправия народов.

Еще одна проблема регулирования межнациональных отношений связана с языковой политикой. Одно из основных прав народов – на национальный язык – продолжает оставаться приоритетной.

На практике существует норма придавать статус государственного языка на территории национально-государственных образований языку титульного этноса. Важнейшей задачей политико-правового регулирования в области межнациональных отношений является интернализация языковой политики, направленная на неконфликтное сосуществование языков, при котором русский язык как государственный язык Российской Федерации обеспечивает межкультурное коммуникативное пространство. Демократическое государство не может не проявлять заботы о сохранении и развитии языков своих народов, поскольку язык – это одна из основ развития народа как субъекта истории.

Обязательным условием эффективной национальной политики на Северном Кавказе является решение вопросов национальной безопасности. Построить их приоритеты в масштабах всего региона представляется затруднительным, поскольку каждый из

субъектов Федерации обеспокоен теми проблемами, которые наиболее злободневны для него.

Так, для Ростовской области на первом месте стоят проблемы экономической и социальной стабильности, для Краснодарского края – интеграция мигрантов и ужесточение пограничного режима, для Ставропольского края – решение вопроса о статусе пограничных с Чеченской Республикой территорий и организация защиты населения от бандитских формирований, для Республик Ингушетия и Северная Осетия-Алания – преодоление последствий осетино-ингушского конфликта.

Для Республики Дагестан – распространение ваххабизма и его политизация, для Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии – сохранение межнационального мира, для Адыгеи – принятие мер в связи с обострением криминальной обстановки.

На фоне этих проблем общую тенденцию к ослаблению государственности в России стимулирует отсутствие или устаревание ряда законодательных актов, призванных закрепить юридические механизмы и обеспечить национальную безопасность России, в том числе на Северном Кавказе, и в особенности в экстраординарных ситуациях.

Национальная политика, проводившаяся Российской Федерацией на Северном Кавказе в последние годы XX в., подвергается критике за непоследовательность, игнорирование ряда существенных факторов, отсутствие отработанных механизмов осуществления принимаемых решений.

Показательны результаты экспертного опроса о национальной политике, проведенного в конце 90-х годов на Северном Кавказе.

В качестве причин межнациональных конфликтов в регионе подавляющее большинство опрошенных (91%) указало на политические ошибки Федерального центра; 52% отметили экономический кризис

последнего десятилетия, особенно остро переживаемый на Северном Кавказе; 44% – “исторические ошибки”, а 22% – “межконфессиональное противостояние”⁷⁷.

Сегодня складываются условия, при которых появляются реальные предпосылки разрешения давних конфликтов и предотвращения появления новых. Поэтому так важно именно сейчас принять государственную концепцию национальной политики в самом конфликтном регионе страны.

Для этого необходимо учесть все ошибки, а также позитивный опыт предшествующей национальной политики. В 90-х годах Федеральный центр пытался преодолеть этническую разноразличность на принципах приоритета прав человека. На Северном Кавказе в силу исторически сложившихся условий наиболее важным для народов было отстаивать свои национальные права, чем и воспользовались национально-политические элиты, склонные проводить линию национал-сепаратизма. В результате Федеральный центр и руководство республик в своей национальной политике реализовывали разные, во многом диаметрально противоположные концепции.

И в настоящее время государственные институты недостаточно эффективно координируют свою деятельность.

Полномочный представитель президента в Южном Федеральном округе Дмитрий Козак предупреждает о затяжном кризисе, заявляя, что коррупция, взяточничество и неэффективное управление местного руководства способствуют росту экстремизма и могут превратить Северный Кавказ в “макрорегион общественно-политической и экономической нестабильности”.

В данном контексте весьма обоснованным является предложение ограничить при проведении национальной

политики опору на региональную элиту и поддержать тех, “кто всегда пользовался неограниченным авторитетом – старейшин, хранителей культуры, учителей – всех тех, чья позиция может оказаться решающей для стабилизации этнополитической обстановки”⁸.

На уровне федеральных округов и субъектов Российской Федерации тесное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления осуществляют различные комиссии, постоянно действующие межнациональные совеща-

ния, общественные палаты и др. Федеральная исполнительная власть на постоянной основе проводит консультации со всеми представителями федеральных национально-культурных автономий, а также объединениями национальных меньшинств.

В 2002 г. восстановил свою деятельность Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ, который в настоящее время осуществляет руководство ими. Данные меры представляются недостаточными для предотвращения этнополитических конфликтов на Северном Кавказе.

Таким образом, российской власти необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы и обеспечение действенных институтов, средств и форм демократического решения разных задач в национальной сфере.

Повышение эффективности мероприятий органов власти всех уровней в реализации конкретных программ этнокультурного развития, нахождение способов и методов удовлетворения разнообразных потребностей этнических групп также должны способствовать урегулированию непростой этнополитической ситуации, сложившейся в регионе.

Необходим комплексный подход к нуждам национальных меньшинств, а также адекватная интересам государства система мер в области миграции населения и конфессиональных отношений. Актуальной также является проблема формирования толерантности в общественном сознании и повседневном поведении граждан многонациональных субъектов.

Выполнение вышеперечисленных условий позволит российской власти своевременно реагировать на постоянно меняющуюся ситуацию в регионе, а также влиять на урегулирование этнополитических разногласий в интересах государства.

Примечания

¹ *Esman M.* Ethnic Politics. Ithaka, N.Y.: Cornell University Press, 1994. P. 16–17.

² *Gurr T.R.* Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington, DC: USIP Press, 1994. P. 4.

³ Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. *Е.И. Степанова*. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 233.

⁴ *Weir F.* Russia struggles to keep grip in Caucasus // *The Christian Science Monitor*. 2005. September 13.

⁵ *Абдулатинов П.Г.* Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М.: Славянский диалог, 2001.

⁶ *Путин В.В.* Заключительное слово на Общественном форуме народов Кавказа и Юга России // www.kremlin.ru

⁷ *Дзадзиев А.* Эксперты о национальной политике Российской Федерации // Бюллетень сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. 1998. № 18 С. 37–38.

⁸ *Чичановский А.А.* Национальный экстремизм и проблемы информационной безопасности страны // Материалы регионального “круглого стола” “Национальное согласие и национальный экстремизм в современной России: исторические корни, реалии и перспективы”. Саратов, 2000. С. 27–36.