

СОВРЕМЕННЫЕ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ

■ Провозглашение Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации стало началом нового периода российской истории, который принято называть современным. На Северном Кавказе в этот период все политические процессы приобрели этническую окраску, что проявилось в политических целях и лозунгах, структурированности политических сил, способах мобилизации электората, политической символике и нормативно-правовых документах.

Распад СССР привел к изменению правового статуса автономий Северного Кавказа в составе Российской Федерации. Начало административным и политическим изменениям положила в июле 1990 г. Северная Осетия, провозгласившая себя Северо-Осетинской ССР и первой в России объявившая суверенитет своей республики. В октябре 1990 г. внеочередная сессия Адыгейского областного Совета народных депутатов провозгласила Адыгейскую АССР, а 28 июня 1991 г. была принята Декларация «О государственном суверенитете ССР Адыгея». Тогда же статус субъекта РФ получила Карачаево-Черкесская Республика. Преобразование автономных областей в республики и их выход из состава краев были подтверждены законами Верховного Совета РСФСР. В ноябре 1990 г. сессия Верховного Совета (ВС) ЧИАССР приняла декларацию о суверенитете республики. В мае 1991 г. ЧИАССР была переименована в Чечено-Ингушскую Республику, а осенью того же года распалась на две республики — Чечню и Ингушетию. Суверенная Чеченская республика (ЧР) была провозглашена 1 ноября 1991 г. В ее состав вошли 11 из 14 районов Чечено-Ингушетии. В 1992 г. 7-й Съезд народных депутатов России признал образование Чеченской и Ингушской республик. В январе 1991 г. Кабардино-Балкария была провозглашена республикой в качестве субъекта РФ.

Во всех республиках, кроме Дагестана, была принята президентская форма правления с избираемым главой исполнительной власти. Дагестан дольше всех в регионе сохранял советские органы власти. В июле 1994 г. ДАССР была переименована в Республику Дагестан (РД). Верховный Совет был заменен Народным Собранием, избираемым каждые 4 года на принципах пропорционального представительства 14 этнических групп. Высшим органом исполнительной власти стал Государственный Совет, в который входили 14 членов, по одному от каждой из коренных национальностей. Председатель Госсовета являлся высшим должностным лицом, главой республики.

В 1990-1992 гг. все республики приняли декларации о суверенитете, а к 1996 г. конституции, в которых закрепили свой статус суверенных государств. Конституции практически всех республик региона начинались с провозглашения республики суверенным государством, однако, очевидно, что содержание суверенности по-разному понималось федеральным центром и республиками. Если федеральное законодательство исходило из того, что мера государственной суверенности Российской Федерации не тождественна суверенности республик в ее составе, то нормы, заложенные в большинстве республиканских конституций, по существу основывались на тезисе о равноправии федерального центра и отдельного субъекта федерации.

В преамбуле Конституции Кабардино-Балкарской Республики было сказано, что «Верховный Совет КБР подтверждает государственный суверенитет Кабардино-Балкарской Республики как верховенство, самостоятельность, полноту и неделимость власти Республики в пределах ее территории, независимость и равноправие во внешних сношениях, за исключением полномочий, добровольно делегируемых обновленной Российской Федерации, на основе равноправного Федеративного Договора».

Более жестко (об этом было заявлено в Конституциях других республик. Так, ст. 1 Конституции Республики Адыгея объявляла ее суверенным государством в составе России, но в ст. 54 п. 3 было предусмотрено, что РА оставляет за собой право на полную или частичную денонсацию Федеративного договора в случае его нарушения Российской Федерацией, что по существу являлось формой юридического оправдания возможного выхода Адыгеи из состава Российской Федерации на основании решения одной из сторон договора, что прямо противоречило Конституции Российской Федерации.

Ст. 1 Конституции Дагестана гласила: «Республика Дагестан есть суверенное, единое, демократическое государство в составе Российской Федерации, выражающее волю и интересы всего многонационального народа Дагестана», но в этой же статье утверждался приоритет республиканского законодательства над федеральным: «Республика Дагестан принимает свою Конституцию и республиканские законы, имеющие верховенство на всей ее территории», а в ст. 65 Конституции Республики Дагестан это положение конкретизировалось: «Действие федеральных законов и других правовых актов РФ, противоречащих суверенным правам и интересам Республики Дагестан, может быть приостановлено Республикой Дагестан на своей территории. Эти акты могут быть опротестованы в установленном законом порядке». Фактическое провозглашение права на одностороннее (со стороны республики) прекращение федеративных отношений было закреплено в ст. 70 Конституции Дагестана: «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа».

Правовая коллизия с федеральным законодательством в вопросе толкования содержания суверенности Российской Федерации в целом и ее субъектов, в частности нашла свое выражение и в конституционных документах Северной Осетии. О приоритетном праве Конституции Республи-

ки Северная Осетия над Конституцией Российской Федерации говорилось в ст. 62, п. 4 Конституции Республики: «В случае невыполнения Российской Федерацией обязательств, взятых на себя в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеративным Договором по отношению к Республике Северная Осетия–Алания, Республика Северная Осетия–Алания оставляет за собой право самостоятельно осуществлять соответствующие полномочия», при этом, очевидно, также подразумевалась возможность односторонней оценки действий Российской Федерации по выполнению своих обязательств перед республикой. В ст. 7 Конституции Республики Ингушетия, по сути дела, декларировался приоритет республиканского законодательства над общероссийским: «Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия».

Откровенно сепаратистские нормы были заложены в дудаевской Конституции Чеченской республики. Ее 1 ст. прямо фиксировала создание независимого моноэтничного государства: «Чеченская Республика — суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате *самоопределения чеченского народа*. Она обладает верховным правом в отношении своей территории и национальных богатств, самостоятельно определяет свою внешнюю и внутреннюю политику, принимает Конституцию и Законы, обладающие верховенством на ее территории. Государственный суверенитет Чеченской Республики неделим».

Важнейшим положением конституций северокавказских республик было положение о том, что как суверенные государства они образованы в результате реализации права на самоопределение проживающих в них народов.

Например, в Конституциях Адыгеи и Кабардино-Балкарии специально оговаривался тот факт, что эти государства образованы в результате самоопределения адыгского народа (ст. 51 Конституции РА), кабардинской и балкарской наций (преамбула Конституции КБР). Далее в этих статьях конституций уточнялось, что вместе с коренными этносами самоопределяется также и весь народ республики («исторически сложившаяся общность людей, проживающих на ее территории»), но это не скрывало преобладания этнической доминанты в государственном строительстве республик.

В Конституции Дагестана было сказано: «Республика основана на единстве равноправных народов Дагестана» (ст. 2). В Конституции КЧР, предусматривалось, что глава республики обеспечивает в высших органах государственной власти республики представительство народов, образующих республику.

В конституциях отдельных республик закреплялись нормы представительства народов в высших органах власти (пропорционального или паритетного). Например, принцип паритета адыгского и русскоязычного населения в исполнительных и представительных органах власти республики был заложен в Конституции Адыгеи, в Конституции Дагестана — нормы паритетного представительства коренных народов Дагестана в высшем испол-

нительном органе власти республики — Госсовете, квотного (пропорционального) представительства в Народном Собрании — высшем законодательном и представительном органе, в парламенте Кабардино-Балкарии был создан комитет по межнациональным отношениям, обладающий правом вето на принятие любых законодательных актов, с тремя сопредседателями — кабардинцем, балкарцем и русским.

Идея этнического самоопределения в этот период стала доминирующей в общественном сознании региона. Наиболее активно ее пропагандировали сформировавшиеся в 1990–1992 гг. национальные (этнические) движения, которые вне зависимости от этнической специфики достаточно быстро эволюционировали от общественных организаций (например, «Адыге Хасэ», «Тенглик», «Бирлик», «Казачий круг» и т. п.), провозглашающих своей целью национально-культурное возрождение до политических партий или общественно-политических движений, ставящих целью изменение государственного устройства (например, партии «Адыгский национальный конгресс», «Лига Балкарии», «Вайнахская демократическая партия», Аварский фронт им. Имама Шамиля и др.).

Выдвигались проекты создания независимого государства (Чеченская Республика), раздела или федерализации республик (Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия) по этническому принципу, паритетного представительства основных национальностей в парламенте (Адыгея). Например, в Дагестане наибольшую активность проявили кумыкское движение «Тенглик» (нацеленное на создание собственной государственности), «Бирлик» (ногайская организация, стремившаяся добиться для ногайцев автономии), лезгинское движение «Садвал», которое грозило в случае затягивания Россией решения их проблем попытаться создать собственную государственность. О выходе из республики заявляло терское казачество, подчеркивающее свой статус отдельного (от русского) народа.

В Кабардино-Балкарии в середине 1990 г. с подачи кабардинского и балкарского национальных движений встал вопрос о федерализации республики, об образовании Федеративной республики Кабарда и Балкария с определением Балкарии как ее полноправного субъекта. В дальнейшем кабардинское и балкарское общественные движения сделали следующий шаг: договорились о разделении единой Кабардино-Балкарской республики, но вошли в острый конфликт по вопросу территориального размежевания. Следует особо отметить, что Верховный Совет КБР поддержал решения Съездов балкарского и кабардинского народов о восстановлении самостоятельных республик Балкарии и Кабарды.

В 1992–1996 гг. казачьими организациями были провозглашены несколько казачьих республик (Баталпашинская, Зеленчукско-Урупская и даже Донская республика на территории Ростовской области).

В октябре 1991 г. в Майкопе состоялся съезд адыгского народа, который высказался за паритетное формирование парламента по принципу «50 на 50» из представителей адыгского и русского населения. В результате выборов в парламенте республики этот принцип был, по существу, реализован.

Наибольшей остроты противоречия, порожденные стремлением к этническому самоопределению, достигли в Карачаево-Черкесии. В их основании лежало требование признания за пятью этническими группами (народами) статуса «субъектообразующих». Если карачаевское, черкесское и казачье движения, апеллируя к тому, что их народы имели ранее собственные формы государственности, стремились к их восстановлению, то абазинское и ногайское движения ратовали за создание национальных районов. На проблеме национально-государственного устройства республики (сохранение единства, федерализация, раздел по национальному принципу) фокусировалась борьба основных политических сил республики.

Общенациональный конгресс чеченского народа (ОКЧН), располагающий параллельными властными структурами: военизированными формированиями, законодательными и исполнительными органами, институтом судебной власти, оказался способным в августе 1991 г. сместить Д. Р. Завгаева с поста председателя Верховного Совета ЧИАССР, взять власть и выполнять властные функции.

В 1990–1992 гг. стали создаваться региональные общественные движения (Конфедерация народов Кавказа, Ассамблея тюркоязычных народов Северного Кавказа, Союз казачеств Юга России), нацеленные на радикальное изменение государственного устройства на Северном Кавказе.

Наряду с политическими задачами (изменения территориально-административного деления, форм правления), остро ставились вопросы о субъектах и формах собственности. Насаждалась мысль о приоритете тех или иных этнических групп (по различным основаниям — коренной, репрессированный, депортированный) в правах на собственность — землю и средства производства. Вопрос о субъектах собственности выливался во взаимные территориальные претензии, требования материальной компенсации и т. п.

Попытки пересмотреть административные границы советского времени вызвали серьезные межэтнические конфликты терских казаков с горцами-мусульманами в Надтеречном районе Чечни и Кизлярском районе Дагестана (1991–1992), лакцев с чеченцами в Новолакском районе Дагестана (1991–1994), осетин с ингушами в Пригородном районе Северной Осетии (октябрь 1992 г.), лезгин с азербайджанцами в Дербенте и долине Самура (1992–1994), кабардинцев и балкарцев (1992–1996), карачаевцев и черкесов (1992–1996).

Первым открытым вооруженным конфликтом на территории Российской Федерации стал осетино-ингушский конфликт, корни которого уходят в прошлое. В 1944–1946 гг. на территорию части бывшей ЧИАССР, которая была присоединена к Северной Осетии (Пригородный район), «добровольно-принудительно» переселялись жители самой Северной Осетии и осетины из Грузии и Южной Осетии. А с начала возвращения депортированных в 1956 г., в Пригородном районе Северной Осетии постепенно нарастало ингушское население, несмотря на определенные ограничения в покупке и продаже земельных участков и домовладений ингушам. Этот процесс особенно интенсифицировался в 1980-х гг. Доля ингушей в составе Север-

ной Осетии увеличилась с 4 до 5,2%, в основном в Пригородном районе, населенные пункты которого стали селами совместного проживания осетин и ингушей. При этом в административных структурах не было пропорционального представительства двух этнических групп, что впоследствии стало одним из важных стимулов развития осетино-ингушского конфликта.

Определенный импульс нарастающему конфликту придали Второй съезд ингушского народа (9–10 сентября 1989 г.), принятие Закона о репрессированных народах, распад Чечено-Ингушской республики. Второй съезд ингушского народа принял решения о восстановлении государственности и переделе границ между Северной Осетией и Ингушетией, о включении в состав Ингушетии Пригородного района и правобережной части г. Владикавказа в качестве ее столицы. Провозглашение Ингушской республики 4 июня 1992 г. Верховным Советом РФ усилило стремление части лидеров ингушского сообщества начать борьбу за Пригородный район.

В октябре 1992 г. произошли очередные конфликты между ингушами и осетинами в с. Октябрьском и пос. Южный. 24 октября митинг ингушского населения провозгласил выход Пригородного района из Северной Осетии, а объединенная сессия Назрановского, Малгобекского и Сунженского районов с участием депутатов-ингушей из Владикавказа приняла на себя функции высшего органа власти Ингушетии, осудила действия властей Северной Осетии и бездействие руководства РФ, приняла решение о создании отрядов самообороны. Попытки правительства Северной Осетии и актива Ингушетии договориться о мерах предотвращения эскалации конфликта не сработали, и в ночь с 30 на 31 октября 1992 г. произошли крупные вооруженные столкновения. 2 ноября 1992 г. Указом Президента в зоне конфликта было введено чрезвычайное положение, позволившее развести стороны и вывести конфликт из фазы открытого противостояния. Важнейшим следствием конфликта стал массовый исход ингушского населения из Северной Осетии в Ингушетию. В то время ингуши являлись третьей по численности этнической группой в республике, насчитывавшей на момент начала вооруженного конфликта 35,3 тыс. человек (5,2 % всего населения республики). В дни конфликта Северную Осетию покинули около 30 тыс. ингушей — практически все ингушское население Пригородного района и г. Владикавказа.

Конфликт до сих пор нельзя считать разрешенным, поскольку значительная часть вынужденных переселенцев — ингушей не может вернуться к местам постоянного проживания. Мероприятия, направленные на возвращение беженцев к местам постоянного проживания, осуществляются в рамках «Программы совместных действий органов государственной власти РФ, РСО–А, РИ по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта» и основными направлениями является восстановление жилья в Пригородном районе, материальное обеспечение, трудоустройство, восстановление или создание социальной инфраструктуры и строительства современного жилья. Но ни один документ, регламентирующий возвращение вынужденных переселенцев в места постоянного проживания, не выполнен в полном объеме.

Попытки урегулирования ситуации на уровне руководства двух республик, как правило, не позволяют поставить спорные вопросы под контроль на длительную перспективу, оказываются под угрозой срыва в результате очередного террористического акта (особенно после Беслана) или захвата заложников, в связи с чем статистические данные миграционных служб двух республик разнятся и не дают объективной картины. События последнего времени показывают, что эти две республики самостоятельно не могут найти выход из кризисной ситуации вокруг Пригородного района. Предлагаемые сторонами варианты урегулирования ситуации нередко носят однополярный характер и не способны привести к окончательному решению спорных вопросов. Во главу угла «ингушского подхода» поставлен вопрос о возвращении в места прежнего постоянного проживания всех вынужденных переселенцев из Северной Осетии–Алании. «Осетинская концепция» сводится к утверждению, что неверна сама постановка вопроса о том, чтобы все ингуши, проживавшие на территории Северной Осетии до конфликта, вернулись к местам прежнего проживания, и следует решать вопрос обустройства там, где они проживают в настоящее время. Противоречивость предложений ингушской и осетинской сторон позволяют сделать вывод, что процесс носит крайне нестабильный характер, чему также способствуют опасения людей за собственную безопасность и безопасность своих близких.

Но самый острый конфликт, переросший в военные действия, произошел в ходе столкновения Центра, отстаивавшего единство РФ, с сепаратистской республиканской властью Чечни. После распада СССР в 1992–1993 гг. в республике царили анархия и хозяйственная разруха, усугубляемые вооруженными столкновениями между полевыми командирами и насилием в отношении гражданского населения. Республику были вынуждены покинуть около 20 тыс. человек русских и представителей других национальностей. 9 января 1994 г. указом первого чеченского президента ген. Дж. Дудаева Чечня была переименована в Чеченскую Республику Ичкерия (ЧРИ).

В декабре 1994 г. федеральный центр направил войска для восстановления своей власти над республикой, начав т. н. «первую чеченскую войну» (1994–96 гг.), которая привела к большим потерям мирного населения (как чеченцев, так и русских). Федеральные войска добились установления контроля над Грозным в феврале 1995 г. после тяжелых боев. 21 апреля 1996 г. во время военных действий 1994–1996 гг. Чечня была провозглашена «исламским государством», опирающимся на положения Корана и шариата. Но на деле большинство положений республиканской конституции так и не были реализованы.

Несмотря на то, что генерал Дудаев был убит в апреле 1996 г. вследствие ракетной атаки, чеченские полевые командиры продолжили сопротивление. Рост потерь и распространение волны насилия на соседние республики (в особенности, на Ингушетию и Дагестан) сделали эту войну крайне непопулярной в России. В августе 1996 г. секретарь Совета Безопасности РФ Александр Лебедь заключил соглашение о прекращении огня с чеченскими лидерами в

Хасавюрте (Дагестан), а в мае 1997 г. президент РФ Б. Ельцин в Москве официально подписал мирные соглашения. Лидер сепаратистов Аслан Масхадов был избран президентом республики, и Россия признала его правительство легитимным, однако вопрос о независимости Чечни не был решен. В рамках соглашения о мире, заключенного с Москвой, окончательное определение политического статуса Чечни было отложено на пять лет.

В мирное время Масхадов оказался не способен контролировать более радикальных чеченских полевых командиров. В результате республика погрузилась в хаос и беззаконие, став одним из мировых центров захвата заложников и организованной преступности. Кроме того, в это время были зарегистрированы многочисленные случаи насилия и проявления беззакония в регионах, соседствующих с административной границей Чечни. Возросшие внутренние противоречия и увеличение влияния радикального ислама привело к дальнейшей дестабилизации ситуации в Чечне и окружающих ее территориях. Кроме того, чеченские боевики организовали серию террористических актов, повлекших за собой взрывы жилых домов в российских городах и гибель около 300 человек. Президент Чечни А. Масхадов, чья поддержка в республике стала ослабевать, столкнулся с усилившейся оппозицией в лице Ш. Басаева, С. Радуева, бывшего чеченского министра иностранных дел М. Удугова и др. Кроме того, разрушенная войной республика переживала острейший экономический кризис.

Т. н. «вторая чеченская война», получившая название «антитеррористической операции», началась в августе 1999 г., когда чеченские отряды во главе с Басаевым и Хаттабом атаковали соседний Дагестан в безуспешной попытке начать там вооруженное восстание и создать «исламский халифат». Более эффективная военная кампания имела гораздо более высокую поддержку населения и успешные результаты. В марте 2002 г. был убит один из лидеров религиозных экстремистов Эмир Хаттаб, в марте 2004 г. — Аслан Масхадов, а в июне 2006 г. — Шамиль Басаев.

С 2000 г. началось политическое развитие республики в российском правовом поле. Состоявшийся 23 марта 2003 г. референдум и принятые в ходе него Конституция республики, а также законы о выборах Президента и Парламента Чеченской Республики, опровергли звучавшие ранее мысли о сепаратистских настроениях большинства населения республики. Наиболее значимым результатом принятия конституции стало определение политического статуса Чечни. Так, уже в первой статье первой главы зафиксировано, что: «1. Чеченская Республика (Нохчийн Республика) — демократическое социальное государство с республиканской формой правления. Суверенитет Чеченской Республики выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чеченской Республики и является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской Республики. 2. Территория Чеченской Республики является единой и неделимой и со-

ставляет неотъемлемую часть территории Российской Федерации». Именно эти пункты являются принципиальными для выбора путей дальнейшего становления государственности Чеченской Республики»¹.

В октябре 2003 г. бывший муфтий Чечни Ахмат Кадыров в результате всенародного избрания стал первым Президентом Чеченской Республики. В этом же году произошло избрание депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от ЧР. В следующем году население ЧР принимало участие в выборах Президента Российской Федерации. В мае 2004 г. А. Кадыров был убит в результате подрыва бомбы на стадионе Грозного, а в августе 2004 г. новым президентом стал Алу Алханов. В ноябре 2005 г. состоялись выборы Парламента Чеченской Республики.

Однако, несмотря на достаточно успешное формирование республиканских политических институтов, находящихся в российском правовом поле, постоянные атаки боевиков вынуждают федеральные власти сохранять в республике значительное военное присутствие.

▪ Северный Кавказ находился под воздействием мощных геополитических факторов, с одной стороны, с другой — он сам превратился в фактор политической нестабильности государства. Основными индикаторами этого процесса стали политические, правовые, организационные конфликты федерального центра с северокавказскими субъектами РФ, вовлечение новых участников в чеченский конфликт и борьба за региональное влияние между политическими группировками, созданными по этническому принципу.

В 2000 г. вновь избранный Президент России В. Путин одним из первых указов начал административно-государственную реформу, основной задачей которой являлось усиление вертикали власти. Решение этой задачи было призвано обеспечить введение системы федеральных округов и института полномочных представителей Президента Российской Федерации. Южный федеральный округ, в состав которого вошли 13 субъектов Российской Федерации, был создан в соответствии с указами Президента РФ № 849 от 13 мая 2000г. и № 1149 от 21 мая 2000 г., с административным центром в Ростове-на-Дону.

На Северном Кавказе стратегия укрепления вертикали власти начала реализовываться полномочным представителем по следующим направлениям:

1) Создание политических, управленческих и социально-экономических интеграционных механизмов, к которым относятся:

а) Южно-Российская Парламентская Ассоциация (ЮРПА), образованная 25 апреля 2001 г. Основными задачами Парламентской Ассоциации являются: содействие развитию правового государства, демократии и парламентаризма; согласование деятельности по укреплению парламентаризма и конституционных форм правления; выработка согласованного подхода к проведению политических, экономических и социальных реформ; усиление контактов и диалога между парламентами.

¹ Конституция Чеченской Республики. Грозный, 2003.

б) блок южнороссийских окружных силовых структур, в ряду которых одним из первых в феврале 2001 г. было создано Управление Генеральной прокуратуры в Южном федеральном округе. Перед Управлением ставились три основные задачи:

обеспечение на территории округа положений Конституции Российской Федерации и других федеральных законов в сфере государственного строительства и федерализма;

осуществление надзора за соблюдением законов созданными в округе федеральными структурами, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность;

расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

В сложных криминогенных и общественно-политических условиях круг задач, решаемых Управлением, расширился. В его функции вошел надзор за проведением антитеррористической операции в Чеченской Республике, участие в разрешении осетино-ингушских противоречий, пресечение антиконституционных действий отдельных региональных лидеров, борьба с такими особо опасными преступлениями как теракты, похищения людей, политические убийства.

Были созданы и другие силовые и правоохранительные подразделения — окружное управление МВД, Совет начальников управлений органов безопасности РФ в ЮФО, окружное управление налоговой полиции, окружное управление юстиции, перед которыми также поставлены специфические задачи.

в) Федеральная целевая программа социально-экономического развития «Юг России» до 2006 г., которая была рассмотрена и утверждена 5 июля 2001 г. на заседании Правительства Российской Федерации. Концептуально проект программы охватывал комплекс политических, организационных, правовых, экономических, социальных, научно-технических и культурных задач. Программа включала проекты межгосударственного, общедерального, межсубъектного, субъектного значения. Все эти уровни были заложены в шести разделах программы и предусматривали приоритетное развитие топливно-энергетического, промышленного, транспортного, агропромышленного, курортно-туристского и социального комплексов. С 2004 г. составной частью Федеральной целевой программы «Юг России» стала Программа социально-экономического развития Чеченской Республики.

2) Контрольные функции в отношении законодательных и исполнительных органов власти субъектов федерации. Прежде всего, это контроль за процессом приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. К 2000 г. сложился достаточно объемный блок нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, к которым относятся следующие:

- провозглашение верховенства законов республик, установление всей полноты государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на территории субъекта Федерации;

- приостановление действия указов Президента Российской Федерации, федеральных законов и других правовых актов РФ, противоречащих суверенным правам и интересам субъектов Федерации;
- введение статей о федеративном и территориальном устройстве, которые находятся в исключительном ведении РФ;
- проведение референдумов по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации;
- введение чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации;
- ратификация законов и актов, относящихся к совместной компетенции субъекта Федерации и федерального центра;
- право помилования лиц, осужденных судами субъектов Федерации;
- закрепление в конституциях республик Северо-Кавказского региона норм, обеспечивающих внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность республик;
- создание собственных систем налогообложения;
- присвоение гражданства республики соотечественникам, проживающим за ее пределами, ограничение прав для иностранных граждан и лиц без гражданства (присвоение предметов исключительного ведения Российской Федерации).

К 2005 г. основной массив региональных нормативных актов, регулирующих вопросы государственного устройства, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, был приведен в соответствие с федеральным законодательством. В то же время было установлено, что наиболее типичные нарушения регионального законодательства связаны с нарушением конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и органами государственной власти субъектов федерации.

Поэтому в соответствии с Указом Президента РФ «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» № 741 от 21 июня 2001 г. в Южном федеральном округе была образована специальная комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Аналогичные структуры были созданы и в субъектах федерации, которые представляли для обобщения в окружную комиссию материалы, подготовленные республиканскими органами государственной власти и местного самоуправления.

Контроль над осуществлением судебной реформы и совершенствованием деятельности всей правоохранительной системы в субъектах федерации. При этом особое внимание уделялось созданию института мировых

судей, призванного разгрузить от рассмотрения малозначительных дел суды общей юрисдикции, контроль за эффективностью работы судов общей юрисдикции и арбитражных судов Южного федерального округа, деятельностью территориальных подразделений таких федеральных ведомств как МВД, Государственный таможенный комитет, налоговая полиция.

Поскольку политическая жизнь Южного федерального округа все в большей мере стала определяться событиями, связанными с выборными кампаниями, перед полпредом Президента РФ была поставлена задача не допустить нарушения федерального законодательства, а также совместно с правоохранительными органами воспрепятствовать прохождению во власть криминальных сил. Прошедшие выборные кампании показали наличие множества проблем, начиная с формирования избирательных комиссий, выдвижения кандидатов, финансирования подготовки и проведения выборов, информационного обеспечения кампании, заканчивая организацией голосования, подсчета голосов и ответственности за нарушение избирательных прав граждан.

С 2005 г. в регионе действует новый порядок избрания парламентов и глав субъектов Российской Федерации. Следует сказать, что порядок, при котором республиканскому парламенту Президент России предлагает утвердить выдвигаемую им кандидатуру, в достаточной степени адекватен задачам сохранения стабильности в регионе, поскольку в этом случае именно он берет на себя ответственность за проводимую в республике политику и контролирует ее реализацию.

Сложнее обстоит дело с избранием парламентов по партийным спискам. Особенности менталитета северокавказских народов, для которых этническое представительство в органах власти является важнейшим критерием ее справедливости, не могут быть упразднены вместе с прежними законами. Поэтому возникает опасность этнизации партий, обострения этнополитической ситуации в результате использования грязных политтехнологий, розыгрыша «национальной карты» в избирательных кампаниях.

Несмотря на укрепление федеральной власти, произошедшее в 2000–2006 гг., в регионе продолжают действовать различные конфликтогенные факторы. Конфликтогенным потенциалом обладает реформа местного самоуправления, которая в соответствии с федеральным законом началась в 2003 г. В ее результате, например, в Ростовской области в 2006 г. зарегистрированы около 600 муниципальных образований вместо 55-ти, функционировавших ранее. В осуществлении реформы следует выделить «этнический аспект».

Во-первых, в местах компактного проживания казаков (в ходе переписи населения 2002 г. в Ростовской области указали в графе «национальность» — казак свыше 87 тыс. человек) можно будет ввести атаманскую форму правления.

Во-вторых, в местах компактного проживания мигрантов появятся не-большие армянские, чеченские, турецкие, даргинские и др. муниципаль-

ные образования, произойдет заметное пополнение местной административной элиты представителями различных этнических групп. Соседство муниципальных образований первого и второго типа является потенциально конфликтным.

В-третьих, с муниципальной непосредственно связана земельная реформа, реализация которой в Ростовской области, Ставропольском и Краснодарском краях затруднена психологической неготовностью старожильческого населения к приватизации земли мигрантами. Особенно резко против этого выступают казаки.

В-четвертых, муниципальная реформа в республиках Северного Кавказа уже привела к политической дестабилизации в КЧР и КБР. Присоединение районов компактного проживания представителей абазинской и балкарской этнических групп к крупным городам и районам воспринимается как угроза, дает в руки радикальным силам новые аргументы и пополняет их ряды.

▪ Достаточно сложной остается религиозная ситуация на Северном Кавказе. После распада существовавших в СССР духовных управлений мусульман, в том числе ДУМ Северного Кавказа и Закавказья возникли самостоятельные ДУМ, часто образованные по этническому принципу, представители духовенства устремились во власть, стали создавать религиозно-политические организации, проповедующие националистические и экстремистские лозунги.

Серьезную озабоченность вызывает тот факт, что исламское движение в регионе представлено разнородными силами, которые отстаивают свои собственные интересы. При этом они имеют только внешнюю исламскую религиозно-политическую окраску, а фактически сфера их интересов лежит в плоскости конкуренции региональных элит.

У определенной части национальной элиты региона все еще остаются популярными идеи особого исламского пути развития, все еще продолжают попытки обратить общественное внимание на опыт исламского государственного строительства. Отдельные проповедники требуют создания новых институтов власти, иной социальной организации и иного вероисповедания.

Для представителей федеральной власти — это принципиальный вопрос. Пропаганда таких моделей несовместима как с действующими государственно-политическими институтами, так и с институтами традиционного ислама. Серьезной проблемой региона стали столкновения между мусульманами традиционного толка и т. н. ваххабитами, представляющими реформистское направление в современном исламе, распространившееся на Северном Кавказе в 90-е гг. XX в. Особенной остроты этот внутриконфессиональный конфликт достиг в Дагестане. В 1995–1999 гг. это противостояние не раз выливалось в вооруженные столкновения на территории Буйнакского, Цумадинского, Хасавюртовского и Махачкалинского районов. События в Нальчике в октябре 2005 г. еще раз показали опасность религиозного экстремизма.

Особое влияние на политическую жизнь Северного Кавказа оказывают этнические общественно-политические объединения («национальные движения»), казачество и религиозные организации, поскольку именно они обладают серьезным материальным, организационным, интеллектуальным ресурсами. Спецификой региона является противостояние этнических, казачьих и религиозных общественных объединений, которое серьезно влияет на уровень социально-политической напряженности.

Именно эти организации, вступая в конфликт между собой за раздел сфер влияния, используя СМИ и массовые мероприятия, способствуют политизации и радикализации населения и формированию у него конфронтационной (силовой) психологии. К наиболее значимым дестабилизирующим последствиям деятельности общественных объединений относятся следующие:

- противостояние общественных движений адыго-абхазской и тюркоязычной групп народов (лидерами являются Международная черкесская ассоциация и межрегиональная общественная организация «Алан», объединяющая карачаевцев, балкарцев и осетин, а также созданный 2 июля 2005 г. «Конгресс карачаевского народа»);
- конфликт осетинских и ингушских общественных движений;
- создание ваххабитских общин;
- радикализм отдельных («коренных») национальных движений и казачества по отношению к общественным объединениям мигрантов из республик Северного Кавказа и Средней Азии;
- внутренний раскол казачьего движения.

Есть и еще один тип общественных объединений, отличающихся тем, что они не зарегистрированы в соответствии с законом. Это могут быть как этнические (националистические), так и религиозные (сектантские) сообщества. Но отсутствие юридического статуса, например, у националистической организации скинхедов или общины ваххабитов не означает, что их деятельность парализована (достаточно напомнить о повторяющихся не первый год погромах армянских кладбищ в Краснодарском крае).

Таким образом, следует признать, что полиэтничность Северного Кавказа — это важнейший фактор политических процессов, с которым необходимо считаться. Но не только считаться, а с помощью этнологической экспертизы просчитывать перспективы и варианты дальнейшего развития, на федеральном и местном уровне принимать продуманные законы и решения, которые будут способствовать деэтнизации политики и деполитизации этничности и религии как главного фактора предупреждения этнополитических конфликтов и стабилизации общественной жизни.