

ФИЛОСОФИЯ, СОЦИОЛОГИЯ, ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 353.2

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

А. З. Адиев

Региональный центр этнополитических исследований ДНЦ РАН

В статье приводится обзор современной этнополитической ситуации на Северном Кавказе и изложены рекомендации по реализации государственной национальной политики России исходя из актуальных проблем в сфере межэтнических отношений в субъектах Северо-Кавказского федерального округа Российской Федерации.

Review of the modern ethno-political situation in the Northern Caucasus is provided in the article and recommendations on realization of the state national policy of Russia accounting the actual problems in the sphere of interethnic relations in the regions of North Caucasus Federal district of the Russian Federation are given.

Ключевые слова: межэтнические отношения; гармонизация; национальная политика; Северный Кавказ.

Keywords: interethnic relations; harmonization; national policy; North Caucasus.

На протяжении всего постсоветского периода российской истории Северный Кавказ является средоточием острейших проблем, угрожающих безопасности и территориальной целостности страны. Хотя к настоящему моменту потенциал сепаратистских настроений на Северном Кавказе в значительной степени исчерпан, напряженность в межэтнических отношениях и нестабильная ситуация сохраняются.

В связи с этим российская национальная политика, призванная гармонизировать межэтнические отношения и сохранить этнополитическую стабильность внутри страны, должна иметь региональную специфику и территориальные особенности, учет которых так необходим для регионов российского Кавказа.

Необходимость гармонизации межэтнических отношений, укрепления единства и духовной общности российской нации, развития системы образования и гражданско-патриотического воспитания в Северо-Кавказском регионе очевидна и наглядна. Однако не все позиции приоритетных направлений государственной национальной политики России, изложенные в «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», и далеко не в одинаковой степени актуальны в субъектах СКФО.

Все субъекты РФ, отнесенные к СКФО, можно условно разделить на: моноэтнические, полиэтнические, но с явным численным доминированием одного народа и собственно полиэтнические регионы. К первым относятся Республика Ингушетия и Чеченская Республика. Ко вторым – Ставропольский край и Республика Северная Осетия – Алания, где численно доминируют, соответственно, русские и осетины. А к полиэтническим относятся Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Дагестан.

Если говорить о Северном Кавказе в системе федеральных округов, то это единственный округ, где русских меньше, чем представителей остальных народов вместе взятых, и где преобладает этнически мусульманское, а не православно-христианское население. Это важно, поскольку стратегический документ декларирует, что Россия, хоть и формировалась исторически как многонациональное государство, все же ядром его является русский народ. Именно с русскими, прежде всего, связаны процессы формирования институтов

российской государственности. Пространство русского языка и русской культуры – есть пространство российского государства, а в регионах страны это пространство межкультурного и межэтнического общения. В связи с этим отпочкование в начале 2010 г. из ЮФО семи регионов в отдельный СКФО не представляется стратегически верным решением федерального центра. Предполагается, что ради краткосрочных целей по «дистанцированию северокавказских рисков от воплощения олимпийского проекта» была свернута довольно успешная концепция регионального развития «Юг России» – альтернативная нагруженному большим количеством негативных образов бренду «Северный Кавказ» [1, с. 10].

Вместе с тем не нужно переоценивать роль федеральных округов: к какому бы округу не приписали субъект РФ, его региональные проблемы, в том числе и этнополитические, не перестанут от этого существовать, а равно и не прибавятся новые только в силу того, что регион оказался в новой конфигурации федеральных округов.

Так, неоправданно болезненно воспринимает часть населения Ставропольского края новый федеральный округ, словно только заметили они формировавшуюся веками региональную социально-политическую, этноконфессиональную и географическую реальность. Ставропольский край исторически сложился как полиэтничный регион с преимущественно русским населением (более 80%). Но, несмотря на численное доминирование и наибольшую представленность во власти и в управлении, русские Ставропольского края, по оценкам экспертов, демонстрируют опасения, связанные с явлениями религиозного экстремизма, с изменением этнодемографических пропорций в пользу северокавказских групп во многих муниципалитетах края. Во многих населенных пунктах восточных районов Ставрополья происходит снижение доли русского населения, смещение его из восточной зоны в центр, замещение его выходцами из Дагестана и Чеченской Республики.

В Ставрополье отмечается опасное для края и России в целом противостояние по линии русские – северокавказцы, русские – диаспоры. На этом фоне политизируется роль краевого казачества, пытающегося позиционировать себя как защитника интересов русского населения края. Выполнение функций охраны общественного порядка в регионе казаками не представляется возможным без передачи им полномочий, закрепленных за правоохранительными органами, что в свою очередь приведет к прекращению государственной монополии на легитимное насилие и институционально ослабит российскую государственность в регионе. В связи с этим представляется нецелесообразным отождествление интересов русских с интересами казачества, так как интересы русских как народа, вокруг которого формировалась российская государственность, гораздо шире и масштабнее. Реализация этнополитики России в Ставропольском крае должна учитывать данные настроения и общественную атмосферу в регионе, выделяя приоритетным направлением государственной национальной политики гармонизацию межэтнических отношений, содействие культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также укрепление духовной общности и единства российской нации в регионе.

Соседний со Ставропольем и самый южный регион России – Дагестан имеет свои особенности, и в плане этнополитической обстановки, и в аспектах государственного управления межнациональными отношениями. Здесь до 2003 г. этническое квотирование на руководящие должности в региональных ведомствах было закреплено официальными документами. Теперь пропорциональное представительство дагестанских этнических групп в республиканском правительстве и парламенте является негласным, но все еще важным критерием легитимности регионального политического режима.

Характеризуя современную общественно-политическую обстановку в Республике Дагестан, А. Ярлыкапов пишет, что в республике сложился тревожный фон, который характерен почти ежедневным насилием. Общероссийские проблемы в Дагестане усилены в несколько раз. Серьезным вызовом для дагестанского общества является поразивший его системный кризис, выход из которого видится только в решительном проведении болезненных реформ и преобразований. Кроме того, полиэтничный Дагестан переводит многие проблемы в привычную

межнациональную плоскость, что может отвлечь исследователей и власти от сути этих проблем [2, с. 152].

Анализ этнополитической ситуации в Дагестане показывает, что самыми распространенными и актуальными на сегодняшний день являются конфликты, связанные с земельными отношениями. По оценкам местных экспертов [3, с. 240–241], причинами этого являются недостаточная правовая грамотность руководителей и специалистов муниципальных образований в вопросах земельного законодательства, несовершенство регионального земельного законодательства, а также нежелание многих землепользователей и собственников земли соблюдать Земельный кодекс. Подавляющее число земельных конфликтов возникает в пределах муниципальных образований, что подчеркивает необходимость организации и проведения в республике комплекса мероприятий, направленных на разграничение земель, кадастровой ее оценки и закрепления за хозяйствующими субъектами.

За всеми конфликтами, связанными с землей и приобретающими этнополитический характер, стоят не вопросы этнических различий и невозможности совместного проживания представителей разных национальностей, а нежелание власти решать застарелые проблемы, связанные с землепользованием в республике. И это актуализирует этнический аспект, приводя к еще большему связыванию «земли и крови» [4, с. 571].

Подобного рода конфликты имеют место не только в Дагестане, но и в других полиэтничных субъектах СКФО. Нефтекумский и другие восточные районы Ставрополья стали ареной земельных конфликтов между фермерами – дагестанцами и местными жителями (русские, ногайцы) по поводу земель сельскохозяйственного значения. Обостряется земельный вопрос в Зеленчукском и Урупском районах Карачаево-Черкесии, где русские старожилы болезненно реагируют на активную миграцию карачаевцев в их села, что приводит к изменению форм хозяйствования на селе, бытовым проблемам и конфликтам на этнической почве.

Вопрос о земле в последние годы стал основным фактором этнополитической напряженности и в Кабардино-Балкарии, где региональный парламент в 2011 г. принял закон о землях отгонного животноводства по примеру дагестанского опыта, закрепив за этими землями статус республиканской собственности. Этим недовольны сельские общины, вынужденные теперь арендовать земли вокруг своих поселений, которыми исторически пользовались без должного оформления прав землепользования. Балкарские сельские общины видят в этих реформах ущемление этнических интересов, считая, что закон не затронул земельный фонд кабардинских поселений, и в целом обвиняя региональную власть в этническом протекционизме в пользу кабардинцев. В связи с этим в указанных регионах эффективность государственной национальной политики будет зависеть от многих факторов, в том числе и от успешной реализации реформы земельных отношений и местного самоуправления.

Несколько иная ситуация складывается в Республике Северная Осетия – Алания (РСО-А). Осетино-ингушский конфликт 1992 г. наложил отпечаток на межэтнические и этноконфессиональные отношения в республике. Конфликтотенным фактором во взаимоотношениях между двумя народами остается проблема частично или полностью «закрытых» населенных пунктов Пригородного района РСО-А: Октябрьское, Ир, Чернореченское, Терк, Южный и Владикавказ (полностью), Камбилеевское, Тарское и Чермен (частично), возвращение в которые вынужденных переселенцев – ингушей не осуществляется из-за несогласия на это местных жителей – осетин [1, с. 61].

Исследователи отмечают, что до сих пор не удалось добиться совместного обучения детей ингушской и осетинской национальностей в с. Чермен. Многолетние попытки региональных органов государственной власти, местного самоуправления и общественности с обеих сторон добиться совместного обучения ни к чему не привели, так как этому противятся обе стороны, проявляющие взаимное недоверие. Взаимному недоверию двух народов, главным образом, способствуют продолжающиеся убийства и террористические акты.

Повлиял на общественно-политическую ситуацию в РСО-А и грузино-югоосетинский конфликт. Как отмечается североосетинскими политологами, значимым общественно-политическим фактором развития республики является стабильное положение Южной Осетии, в которой должен осуществляться переход от

восстановительного, реабилитационного режима к планомерному развитию, к созданию там достойных условий жизни, к новому качеству государственных институтов. В этом переходе очевидна главенствующая роль самого югоосетинского общества. В то же время, по данным местных исследователей, в РСО-А имеют место общественные настроения в пользу вхождения Южной Осетии в состав РФ [1, с. 67]. Однако в целом в североосетинском сообществе нет единства по поводу политических перспектив Южной Осетии.

Таким образом, реализация государственной этнополитики России в РСО-А требует приложения максимальных усилий по гармонизации межэтнических отношений между осетинским и ингушским населением республики. Немаловажную роль в регионе играет также поддержка международных (по статусу) связей с Республикой Южная Осетия, общественно-политическая ситуация в которой всегда будет влиять на обстановку в РСО-А.

Общие проблемы и общую трагедию с РСО-А имеет Республика Ингушетия (РИ), политическая обстановка в которой сильно зависит от урегулирования взаимоотношений с соседним регионом. Власти Ингушетии стремятся содействовать возвращению в Северную Осетию всех ингушей – вынужденных переселенцев, покинувших Пригородный район РСО-А впоследствии конфликта 1992 г. Территориальные притязания Ингушетии на правобережную часть Пригородного района РСО-А не сняты с повестки дня. В республиканском законе, предусматривающем установление границ муниципальных образований РИ, подчеркивается, что он «не регулирует определение границ Республики Ингушетия с другими субъектами РФ, которые устанавливаются на основе Конституции Республики Ингушетия и соглашений между Республикой Ингушетия и другими субъектами РФ, утверждаемыми в соответствии с Конституцией РФ, с учетом требований закона РСФСР от 26.04.1991 г. «О реабилитации репрессированных народов» и Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» [5]. Кроме того, ст. 11 Конституции РИ гласит, что «Возвращение политическими средствами незаконно отторгнутой у Ингушетии территории и сохранение территориальной целостности Республики Ингушетия – важнейшая задача государства» [6].

Надо сказать, что территориальные споры у Ингушетии есть не только с РСО-А, но и с Чеченской Республикой, власти которой озвучивали претензии на часть Малгобекского и Сунженского районов РИ, где проживают как ингуши, так и чеченцы. Таким образом, основными этнополитическими проблемами Республики Ингушетия и Чеченской Республики, на решение которых должна быть направлена государственная этнополитика России в регионе усилиями всех уровней власти, являются обеспечение межнационального мира, гармонизация межэтнических отношений, укрепление духовной общности и единства российской нации.

Формирование у северокавказских граждан России твердого представления об абсурдности территориальных споров внутри одного государства – между субъектами и внутри субъектов РФ возможно только в условиях реального равноправия граждан вне зависимости от прописки и места рождения, указанных в российском паспорте. Очевидно, что предвзятость и нарушение конституционных прав северокавказских россиян со стороны чиновников правоохранительных и иных государственных ведомств вне регионов прописки, особенно в центральных субъектах России, негативно сказывается на их общероссийской идентичности, формирование и укрепление которой – главнейшая задача государственной национальной политики России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Межэтнические и конфессиональные отношения в Северо-Кавказском федеральном округе: экспертный доклад / под общ. ред. В.А. Тишкова. М.: ИЭА РАН; Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2013. 98 с.
2. Ярлыкапов А.А. Современный Дагестан: актуальные этнополитические и этноконфессиональные проблемы // NB: Проблемы общества и политики. 2012. № 3. С. 152.
3. Бекмурзаев Б.А. Угрозы современности и мир в поисках безопасности. Т. II. Махачкала, 2012. С. 240–241.

4. Ярлыкалов А.А. Полиэтнический Дагестан: единство в многообразии // Политика и общество. 2013. № 5. С. 571.

5. Парламент Ингушетии принял закон об установлении границ муниципальных образований республики. URL: <http://www.ingushetia.ru/m-news/archives/011468.shtml> (дата обращения 10.11.2013).

6. Конституция Республики Ингушетия. URL: <http://www.ingushetia.ru/institute/constitution.shtml> (дата обращения 10.11.2013).

*Поступила в редакцию 24.11.2013 г.
Принята к печати 18.12.2013 г.*