

УДК 32.001
ББК 66
К 126

КАВКАЗ. Ежегодник КИСМИ. – Ер.: Кавказский институт СМИ, 2007. – 195 с.
Третий выпуск Ежегодника КИСМИ посвящен итогам 2005 г. на Кавказе. В основу сборника легли доклады, сделанные учеными из Германии, Израиля, Армении, Грузии и России на ежегодной конференции КИСМИ в апреле 2006 г. Основную часть выпуска составляют аналитические материалы, посвященные различным, в первую очередь политическим, аспектам жизни Южного и Северного Кавказа в 2005 г. В приложении имеется хронология, статистические данные об экономической ситуации и военно-политическом балансе сил в регионе, библиография книг о Кавказе, географические карты и интернет-ресурсы.

Редактор **А. Исхандарян**
Редколлегия и справочные материалы: **Н. Исхандарян, С. Минасян**
Дизайн обложки: студия «*Matit*» / www.matit.am
Географические карты и верстка: студия «*Коллаж*» / www.collage.am

The Caucasus. CMI Yearbook. – Yerevan, Caucasus Media Institute, 2007. – 195 p.
The third CMI Yearbook sums up year 2005 in the Caucasus based on talks given by scholars from Armenia, Germany, Georgia, Russia and Israel at the Yearly CMI conference April 2006. The bulk of the volume are analytical papers on a number of issues, primarily in the area of politics, of the Southern and Northern Caucasus in 2005. Appendices contain brief chronology, economic and military balance statistics, lists of books about the Caucasus, maps and web links.

Editor **A. Iskandaryan**
Editing and reference material by **N. Iskandaryan and S. Minasyan**
Cover design by *Matit* / www.matit.am
Maps and text layout by *Collage* / www.collage.am

ISBN 978-99941-2-064-2

ББК 66
© КИСМИ, 2007 г.
© 2007 by Caucasus Media Institute

СОДЕРЖАНИЕ

5..... **От редактора**

Статьи

- 6..... **А. Исхандарян** Армения в 2005 г.: конец постреволюционной эпохи
- 13..... **А. Крылов** Азербайджан: место в мире и некоторые тенденции развития
- 27..... **Л. Бакрадзе** Грузия, 2005 год: автобаном в будущее
- 36..... **Д. Петросян** Непризнанные государства Южного Кавказа: в круговороте внешних вызовов
- 59..... **Т. Саркисян** Экономическая динамика стран Южного Кавказа в 2005 г.
- 73..... **А. Цуциев** «Сигнальные» политические события в 2005 г. на Северном Кавказе
- 89..... **А. Цыганок** Динамика отношений России к кавказскому региону в 2005 г.
- 115..... **В. Кауфман** Европейский Союз и страны Южного Кавказа - как далеко до «нового соседства»?
- 121..... **А. Цинкер** Южный Кавказ и Ближний Восток – проблемы и поиски сближения

Приложения

- 131..... Основные экономические тенденции развития стран Южного Кавказа в 2005 г.
- 134..... Военно-политический баланс на Южном Кавказе в 2005 г.
- 143..... Кавказ 2005г.: краткая хронология
- 151..... Книги о Кавказе по общественно-политическим наукам, вышедшие в 2005 г.
- 167..... Некоторые интернет-ресурсы о Кавказе
- 175..... Географические карты
- 177..... 1.Кавказ. Вид из космоса

стать оценка межреспубликанских интеграционных процессов. Чем быстрее начнутся интеграционные процессы на Южном Кавказе¹, тем в большей степени будет реализовываться существующий потенциал каждой республики.

2. Необходимо выявить разрыв между декларируемыми принципами реализации экономической политики и реальной ситуацией. Оценка возможностей преодоления этого разрыва даст возможность исследователям выявить основные точки сборки для региона.

Использованные источники:

- * «Отчет о глобальной конкуренции за 2005-2006 гг.», Мировой экономический форум. Первый показатель – коэффициент, присвоенный данной стране, второй - место страны в списке из 117 исследуемых.
- ** «Отчет о переходных экономиках», ЕБРР, 2005.

1. Говорить о едином экономическом пространстве Южного Кавказа и вступлении в ЕС можно будет лишь при благоприятном геополитическом и геоэкономическом раскладе для всех трех стран. Здесь уместно будет процитировать французского сопредседателя МГ ОБСЕ Бернара Фасье: «Опыт показывает, что процесс урегулирования подобных конфликтов предполагает востребованность некоей идеи, которую даже априори невозможно представить или вообразить. Приведу лишь один исторический пример, относящийся к теме взаимоотношений между Францией и Германией. Столетиями эти два государства пребывали в атмосфере взаимной вражды, причем чередующиеся войны, по крайней мере дважды, проявлялись в форме массового истребления людей во всемирном масштабе. Что же такое произошло в 1950 году, в результате чего Европа после 1945 года больше войн не знает? А произошло следующее: несколько людей доброй воли - Жан Моне или Роберт Шуман во Франции и Конрад Аденауэр в Германии, представили прекрасную идею, в соответствии с которой было решено совместно эксплуатировать ресурсы угля и стали. Никто тогда и представить себе не мог, что такое возможно. Но уже спустя несколько лет образовался Общий рынок вначале с 6, а затем – с 15 членами. Мы ищем такую же гениальную идею, которая действительно может быть неожиданной для сторон, однако будет способна наладить сотрудничество». По мнению многих экспертов, искать решение в политической плоскости сейчас бессмысленно и существует возможность рассмотрения алгоритма, в свое время использованного в территориальных конфликтах между Германией и Францией, когда практически политическое решение было отложено на неопределенный срок, без всяких предварительных условий, что обеспечило полномасштабную экономическую интеграцию, после чего решение в политической плоскости перестало быть актуальным.

К сожалению, сегодня желания хозяйствующих субъектов реализовывать межреспубликанские интеграционные проекты значительно уступают проектам, которые обеспечивают интеграцию с европейским экономическим сообществом. Подобная картина наблюдается в также в среднеазиатских республиках, где межреспубликанское сотрудничество значительно уступает желанию реализовывать проекты с Россией.

Артур Цуциев

«СИГНАЛЬНЫЕ» ПОЛИТИЧЕСКИЕ СОБЫТИЯ В 2005 Г. НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Прежде всего, хотелось бы кратко упомянуть определенную тенденцию в развитии центр-периферийных отношений в России, в частности - на Северном Кавказе, в качестве системного контекста ряда важных событий в регионе. Назову эти события «сигнальными» не потому, что они обусловлены такой тенденцией, но для того, чтобы подчеркнуть – в них проявляется то, как именно системные перемены способствуют/препятствуют решению ключевых проблем региона. Далее мы упомянем некоторые из таких «сигнальных» событий, которые произошли в регионе в 2005 г.

1. Центристский тренд?

Не вдаваясь в детальную характеристику центр-периферийных отношений в современной России, тенденции их развития я бы назвал преодолением постсоветского федерализма, формированием институтов и процедур перехода к унитарному государственному устройству России.

Ключевые процессы здесь связаны не только с укреплением властной вертикали и восстановлением единства политико-правового пространства страны, но и с перераспределением властных полномочий от местных элит, регионального электората или контролирующих его кланов (точнее – от незамкнутых властно-хозяйствующих групп) к центральным властям, со все большим сосредоточением бюджетных возможностей и соответствующих оперативных рычагов влияния в руках федеральных властей.

В целом среди важных «процедурных» характеристик, отражающих современную фазу развития центр-периферийных отношений, можно упомянуть:

- новую схему избрания региональных руководителей;
- эффективно контролируемое партийное строительство и изменение роли представительных региональных ассамблей;
- сдвиги в межбюджетных отношениях.

1.1. Руководители и «механизм ответственности региональных властей»

Решающие правовые и исполнительные шаги, связанные с изменением процедуры избрания руководителей регионов, были предприняты осенью 2004 г. В 2005 г. по новой схеме избрания заняли посты новые руководители Ингушетии, Северной Осетии и Кабардино-Балкарии. В начале 2006 г. по новой схеме избран первый президент Дагестана. На очереди Адыгея и

Карачаево-Черкесия.

Особенность пока наличной практики, в которой новая схема реализуется, состоит в том, что предлагаемый Президентом РФ кандидат не является ни «варягом», ни «наместником» (т.е. персоной, которая была бы не знакома или в той или иной степени не принадлежала бы местной элите). Однако уже сейчас нет существенных препятствий к тому, чтобы предлагаемая кандидатура не была бы исключительно президентской креатурой. Прецедент «привезенного кандидата» не заставит себя долго ждать.

Уже имевшие место выборы показали известную фиктивность, функциональную ненужность самой процедуры «выдвижения конкурентов». Ни в одном случае не было реальной конкуренции «президентской» кандидатуры с соперниками. Таким образом, соперничество за первый пост в регионе выведено в сферу непубличных согласований, за рамки реальных и публичных общественных процедур.

Можно предлагать различные объяснения этого сдвига. Представляется, что Центру удалось решить (может быть, пока «по временной схеме») проблему угрожающего с 1990-х гг. роста зависимости региональных электоратов от проблемно-лояльных центральными институтами государства властно-хозяйствующих групп (как региональных, так и трансрегиональных). Речь в данном случае идет не о «тотальном контроле», а о дефиците или отсутствии некой общей идеологии, которая бы делала риски прихода к власти в том или ином регионе «нелояльных» сил явлением, не угрожающим слаженному функционированию единого государственного механизма. Дефицит такого ценностно-правового единства создает базовую мотивацию в стремлении начать его формирование с навыков и процедур «партийно-организационного» строительства.

1.2. Представительные ассамблеи и партийное строительство

Казалось бы, передача функций «непосредственного избрания» региональных руководителей в круг полномочий местных представительных ассамблей способствует усилению роли последних. Однако на деле, учитывая новую процедуру избрания самих ассамблей, результат не будет таким очевидным. Избирательные списки в региональные ассамблеи могут оказаться/показаться серьезным фильтром, функция которого – полный контроль состава ассамблей, а значит и принимаемых ими решений, со стороны центральных органов общенациональных партий. При этом складывающаяся модель партийной системы в России такова, что не оставляет сомнений в характере управляемости самих этих партий.

Есть и альтернативный прогноз – сохранение контроля над «региональными списками» федеральных партий со стороны местных правящих групп, которые и коммунистов подберут каких нужно, и «родинцев», и либеральных демократов.

Возможна реализация обоих сценариев в той или иной конфигурации результатов торга по различным вопросам. В зависимости от того, какие же именно вопросы окажутся в повестке дня, будет проследиваться или политическая воля «центральных партийных бюро», или же сами региональные отделения партий начнут говорить языком местных интересов. Скажем, еще прежний, «паритетный парламент» Адыгеи изъясился из ее законодательства некоторые положения, не соответствующие Конституции РФ (положение об этническом паритетном представительстве в парламенте республики; положение о репатриантах, обеспечивающее представителям зарубежной адыгской диаспоры возможность возвращения и проживания на исторической родине). Заметим, что изъятие оказалось возможным при обеспечении «паритета» иными методами и при отсутствии сколько-нибудь серьезной репатриации. В то же самое время, решение об объединении Адыгеи с Краснодарским краем не стало продавливаться через парламент Адыгеи, хотя электоральных возможностей для такой «поддерживающей кампании» среди населения этой республики достаточно.

В целом, новые процедуры воспроизводства властных позиций в центр-периферийных отношениях осваиваются и местными, региональными элитами. Усваиваются соответствующие идеологемы, мотивы, язык. Усваивается система координат, к которой возможно отстаивание местных интересов и легитимная игра вокруг связанных с ними противоречий. Показательно в этом отношении тихое умирание самой тематики «федеративных отношений». Она исчезает не только из проблем, обсуждаемых на конференциях или семинарах, тем «диссертационных исследований», но даже из новой редакции проекта «Концепции государственной национальной политики в Российской Федерации» (в этой редакции вообще нет раздела о федеративных отношениях).

Существенно то, что отмеченный политический тренд, сдвиги в процедурах формирования региональных властей, приводят к атрофии таких важных для институционального развития навыков, как участие в выборах, публичная политическая конкуренция, общественные дискуссии, имеющие какие-либо значимые политические последствия и т.п. Степень контролируемости региональных политических режимов возрастает. Но вряд ли столь же явно возрастает степень их внутренней устойчивости. Напротив, нарастает потенциал их отчуждения от «своих» обществ – во многом именно вследствие вырождения институтов автономного и публичного политического воспроизводства. Будущая политическая динамика в регионах все больше будет зависеть от того, кто и каким образом сумеет эффективнее использовать этот потенциал отчуждения: станет ли «отстраняющееся» от местных режимов локальное политическое поле более восприимчивым к общенациональным проектам – к соответствующим апелляциям и надеждам? Или же такое

«отстранение» сможет быть легко преодолено и канализировано с помощью массива неформальных, первичных связей?

1.3. Межбюджетные отношения

Базовый фактор такого процесса – сохранение высокой степени зависимости региональных бюджетов от трансфертов, направляемых из федерального бюджета, плюс отсутствие ясного алгоритма самой процедуры определения масштабов и логики федеральной финансовой поддержки, направляемой в регионы. Изменения в налоговом законодательстве, тенденции в развитии межбюджетных отношений отражают сокращение возможностей регионов в пользу федерации. Но сегодня ни федеральные власти, ни власти республик Северного Кавказа не имеют каких-либо внятных ответов на вопрос о том, какими шагами может быть решена проблема дотационности региона и связанной с этим ограниченности собственных бюджетных ресурсов.

Неясно, какие специальные общерегиональные федеральные программы - помимо заявленных в 2005 г. национальных проектов - будут осуществляться в ЮФО с учетом его особенностей (в частности, сохранением зоны контртеррористической операции, высокими инвестиционными рисками и т.д.). Именно дефицит таких программ, недостаточность их обоснования в немалой степени способствуют «укрупнительным искушениям», разного рода катастрофическим прогнозам или обвинениям в некой «тотальной клановости» на Северном Кавказе. Хотя очевидно, что никакие административные реформы и никакие правоохранительные усилия – очень важные и необходимые сами по себе - не смогут заменить продуманной общерегиональной экономической стратегии государства и не смогут закамуфлировать их отсутствие.

2. Проблемы и решения

Теперь попробуем посмотреть «на события», как «взаимодействует» центростремительный тренд с некоторыми характеристиками и проблемами региона, в какой мере и в какой форме тренд позволяет учитывать эти характеристики и решать проблемы, или же напротив, не позволяет этого делать.

2.1. Траектория контртеррористической операции и нальчикские события 13 октября 2005 г.

Самая распространенная оценка ситуации с КТО в 2005 г. состоит в двух моментах: во-первых, подчеркивается существенная военно-политическая стабилизация на территории самой Чечни (это плюс), но одновременно отмечается расширение очага террористической активности на соседние с Чеченской республикой регионы РФ (это минус). Нужно сказать, что террористические акции вне Чечни случались и раньше: в той же Северной

Осетии в 1999 г. произошел взрыв на рынке г. Владикавказа (59 погибших). С тех пор изменились несколько параметров террористической войны. Во-первых, изменился уровень подготовки терактов. Сегодня это организованные, скоординированные действия значительных групп людей (до 200-500 человек). Во-вторых, активно используются местные человеческие ресурсы (Ингушетия, Нальчик). В-третьих, изменилось соотношение «резонансных акций» в Чечне и за ее пределами, равно как и соотношение самих громких, резонансных акций и рутинной военно-диверсионной активности.

Ликвидация Масхадова в начале марта 2005 г., похоже, никак не повлияла на общую затухающую динамику войны, подтверждая тем самым оценки, что он не имел какого-либо веса в определении стратегии самого сепаратистского движения. Эта стратегия войны, вероятно, связана именно с переносом «центра тяжести» за пределы Чечни, вместе со значительными гуманитарными издержками соответствующих акций.

Меняются и непосредственные цели акций. Будучи не в состоянии прямо противостоять военной машине государства, исламистская герилья стремится наносить удары по таким стратегическим/знаковым целям, которые можно назвать средоточием состоятельности государства как социального института. Эта состоятельность государства определяется сегодня не самой по себе экономической или военной мощью, а надежностью того мира, в котором его граждане строят свою жизнь. Задача бандформирований – добиться в обществе состояния шаткости, уязвимости, безнадежности. Нанося удары по школам и больницам, концертным залам и простым кафе, террористы добиваются этих целей легче, чем если бы они атаковали военные базы и армейские штабы. Но и штабы атакуются.

Т.н. «мятеж в Нальчике» 13 октября – одно из самых громких событий 2005 г. Рассматривая эти события, нужно сказать несколько слов о социальной базе продолжающегося экспорта ячеек вооруженного сепаратизма вне Чеченской республики.

В «партизанские сети» пошло новое поколение. Возможно, и дальше их человеческий ресурс будет наращиваться. В свое время спад т.н. волны суверенизации в 1993-1994 гг. был в немалой степени обусловлен существенным оттоком людей из рекрутационной базы радикальных национальных движений. Идея «национального возрождения» оказалась отчасти в тени идеи «делового успеха», иллюзий повторения быстрых и ставших модельными предпринимательских карьер. Вместо национальных движений молодежь занялась «движениями» - т.е. различного рода предпринимательской теневой комбинаторикой.

Если сравнивать возможности предпринимательских стартов в 1993-1994 гг. и аналогичные возможности сегодня, можно заметить их общее усложнение, проблематизацию. Начался «прогрессирующий склероз каналов

вертикальной мобильности». Произошел если и не обвал жизненных шансов, но, скажем так, «сужение их горизонта» на фоне настоящего парада внешних проявлений успешных деловых карьер. Социальное расслоение в регионе уже оформилось как читаемое и рефлекслируемое расслоение самих жизненных перспектив. Кто имеет успех? Вероятный ответ – группы, семьи, люди, так или иначе связанные с властью или с теневым сектором локальных экономик. Ограниченность госинвестиций и самого бюджетного пирога во всех республиках – есть, соответственно, невозможность купировать бюджетными ресурсами «зависшие» без удовлетворения социальные амбиции. При выдавливании теневого сектора на свет (с неизбежным ростом его бизнес-издержек) происходит также и сужение социального корпуса мелких и средних предпринимателей.

Еще один фактор, кавказофобия, разлитая в России, начинает обретать социально-экономические издержки и политико-идеологические для северокавказского региона. Все более явственное блокирование возможностей, связанных с новым «отходничеством» в Большую Россию, также способствует постепенному возвращению, скажем так, активистов нового поколения к характерному размышлению о «коллективной судьбе», равно как и о своей персональной судьбе. Вопрос, который все больше обретает характер политического - будет ли развернута эта судьба с помощью внутрисистемных политических и жизненных стратегий, или же стратегий внесистемных.

В нескольких словах обозначим некоторую особенность «социального расслоения» в регионе и отметим тот эффект, который может обуславливаться характером такого социального расслоения в кризисной ситуации.

Условный «властно-предпринимательский класс» связан со столь же условным квазипролетариатом в республиках Северного Кавказа сотнями родственных, дружеских, соседских связей. Миллионеры и нищие все еще живут в одних и тех же кварталах и домах. Общность их прошлого - это настоящая страховочная сеть, позволяющая северокавказским обществам оставаться относительно стабильными даже при «катастрофических», казалось бы, соотношениях доходов 10% «самых богатых» к 10% «самых бедных». Эта сеть прочна, пока не просматривается какого-либо совпадения линий имущественного расслоения с этническим и субэтническим, или с их функциональными аналогами.

Такой сетевой амортизатор социального расслоения, с одной стороны способствует общей стабильности, в том числе и в негативном смысле: добавляя общей инертности местным экономикам - в связи с тем, что властные группы и хозяйствующие группы сильно интегрированы (это практически одни и те же группы), ресурсы сужены и поделены, автономные деловые старты затруднительны.

И здесь существенно то, что условно «высший класс» стабилен и

легитимен только при устойчивости своего бюджетного питания или питания теневого, прямо связанного с властными позициями. Но при обвале или кризисе бюджетного питания или кризисе неформальных секторов местных экономик, радикальные настроения могут стремительно провоцироваться и распространяться по тем же самым «сетевым» каналам, минуя условные «классовые» границы.

Стоит упомянуть, что во всех республиках (кроме, может быть, Чечни) сохраняется такое известное явление, как вузовское перепроизводство специалистов гуманитарного профиля. Только если в 1980-е гг. это было перепроизводство определенного социального корпуса с преобладанием историков, то теперь – юристов и управленцев. Невозможность экспорта этих специалистов в Большую Россию и их концентрация на ограниченных внутри республиканских рынках обещает расширение политической оппозиции. Существенно, что при такой степени и при таком характере поглощения центром региональных властных инструментов, в любой оппозиционный вызов может оказаться вложена антироссийская составная. А наличие неформальных сетей между «властью» и «народом» делает канализацию социального протеста по московскому адресу еще более вероятной.

Тенденции к разрастанию сетей сепаратистской герильи из Чечни в соседние регионы Северного Кавказа имеет как факторы pro, так и contra. Один из последних связан с известным моральным вырождением движения (что вполне аттестует акция в Беслане), но также и с наличием этнических «границ» внутри движения. Чем более очевидным является чеченское организационное доминирование в этих группах, тем меньше у этих групп шансов к обретению массовой поддержки в пределах своих республик. Даже нальчикские события октября 2005 г., на 90% происшедшие с участием кабардинцев, трактовались в Нальчике как «чеченская затея», «вайнахская подстава» и т.д. (Правда, до того, как выяснились этнические пропорции в составе мятежников, ходила другая версия: это «балкарские проделки»).

На территории самой Чеченской республики происходит видимое укрепление лояльных России групп, структур, и укрепление самой лояльности, точнее – выбор определенной модели «компромисса с Москвой» - компромисса с наличными результатами военного разгрома Ичкерии как радикального вне-российского проекта. Критическая масса чеченцев избрала сегодня позицию «ожидającego нейтралитета», неучастия в вооруженной борьбе и отказа от радикальных лозунгов в пользу прагматичных задач - сохранения Чечни в составе России, укрепления Чечни – организационно, институционально и т.д. - сохранения элементарного доступа к значительным компенсационным выплатам, трансфертам, возможностям «хозяйственного обращения»

чеченского бизнеса на российских рынках и т.д.

Басаев с его активностью становится лишь функциональным, хотя и необходимым, дополнением к отношениям Москвы и Грозного. Уничтожение Басаева и окончательное вырождение собственно ичкерийского сопротивления – дело времени. Самое существенное – худо-бедно появились институты централизованного и цивилизованного чеченского политического поля. Это может создавать для России как угрозы, так и позитивные возможности. Скажем, очевидно, что Москва по меньшей мере сохраняет в Чечне автономные в отношении Кадырова чеченские силы – как ресурс для свободы маневра. Однако эксцесс в Бороздиновской в июне 2005 г. – это признаки того, каким может быть стиль активности этих сил на территории региона, признаки того, что организационная, «командная» управляемость создаваемых структур и институтов не тождественна их «ценностной» лояльности как инструментов укрепления российского государства.

Прочность «российских» властных и иных институций в Чечне решающим образом опирается на обильность их финансирования. Кризис федерального питания сделает уровень лояльности этих структур неустойчивым – при сохранении, в то же время, многих организационных и профессиональных навыков деятельности. Еще больший риск для такой российской лояльности в Чечне несут некоторые символические ошибки федеральных властей, типа очередного оправдания Ульмана или возможного досрочного освобождения Буданова.

Что создается Россией в Чечне – институты внутрироссийской интеграции (политические, правовые, военные и т.д.) или же институты организованной сецессии в будущем – станет ясно при первом же серьезном кризисе федерального питания этих институтов.

2.2. *Выборы первых лиц и ограниченность кадрового маневра*

Смена руководящих персон выступает в определенной мере как смена не только поколения, но и типа руководителя. Вместо партийно-комсомольских функционеров к власти приходят предприниматели-менеджеры. В связи с известной общностью обоих типов (значительная часть предпринимательского корпуса 1990-х гг. – это «орговики», комсомольские секретари) – можно говорить и о некоторой преемственности.

При смене/поиске федеральным центром кадрового резерва существует объективное ограничение для консолидирующих маневров. За любыми реальными кандидатами существуют группы интересов. Центр имеет дело со сложившимися правилами игры и относительно устойчивой конфигурацией «претендующих» сил в республиках. Здесь два типа ситуаций – наличие в регионе одного центра влияния (и тогда претенденты будут обнаружены в том же самом правящем кругу) или наличие двух и даже трех центров влияния (и тогда возможен выбор Москвой преемника из альтернативного круга, но

обязательна тщательная работа по реструктуризации баланса интересов между соответствующими группами).

Появление «привезенного кандидата» напрашивается этим ограничением сценариев. С другой стороны, вытеснение борьбы за рамки избирательных рисков (когда будущее воспринимается как дихотомия «все или ничего») не создает такого сфокусированного антагонистического напряжения, которое было свойственно президентским выборам в республиках в 1994-2004 годах. В кулуарных согласованиях пока оказывается (или кажется) легче добиваться баланса интересов. В этом смысле смерть политики как рода публичной конкурентной деятельности и исчезновение соответствующих процедур – способ решать проблемы тогда, когда «популярные решения» в том или ином регионе в принципе невозможны.

2.3. *Идеологическая борьба*

Идеологическая борьба в регионе во многом оказалась заменена правоохранительной. Противостояние религиозному экстремизму как «шаблон деятельности» начал подминать под себя государственную активность в сфере идеологии и пропаганды. Вместо корпуса духовных лидеров, групп, институтов, лояльных российскому проекту (с его формой межрелигиозного диалога), «вопрошающая молодежь» сталкивается с милицией. При этом милиция не имеет адекватных или достаточных критериев для «идентификации духовного врага».

В частности, ошибка властей в КБР в том, как именно используется индикатор причастности к сепаратистскому движению. Сами объекты интереса правоохранительных служб начинают считать себя причастными к событиям и явлениям гораздо более важным, чем какие-либо события в их повседневной жизни. В кругу своих сверстников эти деятели начинают обретать некий таинственный статус, ореол «причастных».

Лояльный России исламский духовный корпус на Северном Кавказе в целом проигрывает внесистемным группам – по активности работы с молодежью, по открытости для обсуждения любых вопросов (в некоторых случаях – уже и по уровню духовного образования). Причина – боязнь властей отпустить эти корпуса в более автономное организационное и политическое плавание. Отсюда отсутствие минимально необходимой «свободы критики» местных властей со стороны этих корпусов. Опасение может быть обоснованным, но излишний контроль над образовательными и управленческими духовными институтами также способствует их постепенной деградации и ослаблению их как ресурса в противостоянии экстремизму.

2.4. *«Этнические территории» и конфликты*

Этнические солидарности останутся серьезным фактором ближайшей общекавказской истории. Политизированные этнические различия на Северном

Кавказе по-прежнему остро нуждаются в общей стабилизирующей картине мира, в надэтнической идеологии. Общероссийский проект как ответ на такую потребность не является здесь единственным и его успех в идеологической борьбе с региональными соперниками во многом зависит от того, с помощью какого институционального дизайна и в каком организационном ключе работают его сторонники. Даже оснащенные мощными финансовыми ресурсами идеологические сигналы (например, «мы – единая Россия!» и т.д.), но распространяемые в режиме иерархических властных процедур и вне сети горизонтальных институтов, которые выступают способами упорядочения/регуляции коллективных интересов, не смогут быть эффективными.

Серьезной проблемой в регионе станет реформа местного самоуправления и осуществление ее «территориальных составляющих», связанных с определением границ муниципальных образований. Проблема «определения» границ будет острой не только там, где соседствуют «разноэтнические» муниципии. Но особенно болезненной эта проблема станет в тех случаях, где муниципальные границы совпадают с этническими и где есть риск «накачки» хозяйственных противоречий детонационным потенциалом межэтнических противоречий.

В КЧР попытка изменить границу Усть – Джегуты и аула Кубина привела к массовым акциям протеста и в итоге, к принятию вынужденного решения об образовании абазинского района. В состав нового района вошли пять населенных пунктов – аул Кубина (из Усть– Джегутинского района), аулы Псыж и Карапаго (из Прикубанского), аулы Эльбурган и Инжич-Чукун (из Хабезского). Административным центром новой единицы станет аул Инжич-Чукун. Вполне вероятно, что за возникновением нового национального административного образования может последовать активизация требований о восстановлении Ногайского района, а затем – но уже менее вероятно - и об образовании казачьих районов.

В КБР развивается конфликт в связи с границами балкарских районов/населенных пунктов. «Откровенно антибалкарскими» уже названы закон КБР №12-РЗ (обещающий, в частности, включение балкарских Хасаньи и Белой Речки в границы Нальчика) и закон КБР №13-РЗ от 27.02.2005 г. «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике». Оба эти законодательных акта приняты по реализации Федерального Закона №131 о реформе местного самоуправления. Инициаторам закона №13-РЗ «О статусе и границах», вменяется в вину стремление изъять у балкарских поселений свыше 80% земель - под видом «образования здесь т.н. межселенных территорий».

В 2004 г. появилась и в 2005 г. настойчиво озвучивалась тема «объединения Адыгеи и Краснодарского края». Уже в 2006 г. руководитель республики Х.Совмен предпринял фактический демарш с тем, чтобы «закрыть» эту

проблему. Однако в перспективе возможно возвращение данной темы объединения/поглощения в актуальную политическую повестку - в виде идеи создания Кубанского края. Возможно даже обсуждение темы создания «Кубано-Черкесского края» - с включением не только Адыгеи, но и КЧР, а также воссозданием, хотя бы частично, Шапсугского национального района.

Какое влияние на развитие процесса урегулирования осетино-ингушского конфликта оказали изменения в характере отношений между Центром и регионами (сдвиг в балансе зависимостей региональных руководителей, а с ними - и всей исполнительной вертикали власти)? Оказались ли правящие группы в республиках, в частности в Северной Осетии и Ингушетии, став более автономными в отношении своего электората, более способными к преодолению, блокированию существующих в своих обществах фобий и конфликтных стратегий? Ответ не может быть однозначным: ситуация в конфликте все еще находится в тени чеченского кризиса и связанной с ним террористической активности.

Возвращение вынужденных переселенцев к местам прежнего проживания можно назвать одним из тех направлений урегулирования, где в течение 10-12 лет все-таки удалось продвинуться к известным позитивным результатам. Как органам государственной власти Северной Осетии, так и федеральным инстанциям в лице Спецпредставительства в течение 1994-2004 г. удалось добиться необходимого уровня лояльности со стороны неингушского населения в отношении самого процесса возвращения ингушей в зону бывшего конфликта. К осени 2004 г. государственная поддержка в возвращении в населенные пункты Северной Осетии была оказана 20,5 тыс. жителям республики ингушской национальности (3,6 тыс. семьям). По разным оценкам, к началу 2006 г. 8-14 тыс. человек еще остаются в категории ВПЛ или потенциальных кандидатов на этот статус и ожидают возможности вернуться к местам прежнего проживания в Пригородном районе Северной Осетии.

С приходом нового руководства Ингушетии в 2002 г. отношения между двумя российскими республиками начали приобретать большую правовую определенность и политическую устойчивость. В октябре 2002 г. было подписано Соглашение «О добрососедстве и сотрудничестве между Республикой Северная Осетия-Алания и Республика Ингушетия». Статус Пригородного района при этом, казалось бы, перестал служить в качестве актуальной конфликтной темы, препятствующей восстановлению нормального осетино-ингушского соседства. Однако еще с 1999 г. для зоны урегулирования осетино-ингушского конфликта начала определяться внешняя угроза, связанная с террористической активностью сепаратистского движения в Чеченской республике, стремящегося к региональной экспансии и наращиванию пояса нестабильности в соседних российских республиках. К осени 2004 г.

– «времени Беслана» - новая угроза этнических объяснений насилия в зоне осетино-ингушского конфликта оказалась уже привычным сопровождением в общественном сознании определенной практики террористических атак на территории Северной Осетии, в большинство которых оказались вовлечены жители Ингушетии или ингушских сел Северной Осетии (от организации взрыва на центральном рынке Владикавказа в марте 1999 г. до взрыва госпиталя в Моздоке). Использование террористическим подпольем территории и связей в Ингушетии начало восприниматься населением Северной Осетии не столько как часть общего террористического вызова, сколько как продолжение осетино-ингушского конфликта.

Очевидно, что в 2003-2004 гг. при поддержке местных властей в Ингушетии, МВД республики, федеральные силы значительно усилили борьбу с криминальными элементами, участниками НВФ, в том числе подозреваемыми в подготовке и совершении террористических актов. Именно пребывание М.Зязикова на посту президента Ингушетии позволило в определенной мере приступить к операциям на территории Ингушетии против уже существовавших там ячеек исламистской герильи. Вопрос - привели ли спецоперации в Ингушетии к разрушению этих ячеек или, напротив, к их распространению?

Отсутствие необходимой координации между федеральными и правоохранительными силами с одной стороны и общественностью – с другой, злоупотребления в ходе операций, проводимых на территории Ингушетии, способствовали тому, что активизация антитеррористической борьбы в самой Ингушетии не была подкреплена достаточной поддержкой местного населения и каких-либо серьезных общественно-политических организаций, его представляющих. Контртеррористическая активность осталась во многом сферой профессиональной, служебной деятельности сотрудников МВД, спецслужб и отчасти госаппарата. Данное обстоятельство полностью проявилось в покушении на президента Ингушетии и нападении НВФ на Ингушетию 21-22 июня 2004 г. Характерно резюме одного из наблюдателей: «в Ингушетии Москва продолжает делать ставку на человека из спецслужб Зязикова, под руководством которого республика превратилась в настоящий театр военных действий. Население Зязикова не поддерживает». Здесь оставлено в тени, конечно, каковы были предпосылки превращения республики в театр военных действий именно в «дозязиковский» период. Ясно, что на фоне фактического «проведения КТО на территории Ингушетии» у Зязикова очень незначительная свобода в том, что касается непопулярных шагов в вопросе о Пригородном районе. Сегодня в публичную политику в Ингушетии стали активно возвращаться персоны с лозунгами «о жизненной необходимости скорейшего решения территориальной проблемы».

После Беслана произошел не то, чтобы обвал процесса осетино-

ингушского урегулирования, но обвал той роли, которую могли бы иметь согласованные позиции общественно-политических институтов двух республик в принятии решений и определении шагов в урегулировании. В обществах обеих республик значительно ослабла поддержка усилий федерального центра и первых лиц республик по дальнейшему регулированию конфликта.

Весной 2005 г. в Ингушетии начинается кампания против реализации на территории этой республики Закона РФ о муниципальных образованиях. Народное собрание Ингушетии отказывается принимать соответствующие законодательные акты, как было заявлено, «ввиду неопределенности границ Республики Ингушетия». В июне 2005 г. Народное собрание Ингушетии «денонсирует» Соглашение Ингушетии и Северной Осетии от 1995 г. по возвращению ВПЛ, в котором содержался пункт о Пригородном районе как части территории РСО-А. Принимаются решения районных судебных инстанций в Ингушетии о «незаконности юрисдикции Северной Осетии» в Пригородном районе, в которых Правительство РФ «обязывается привести границу в соответствие с законодательством».

Со своей стороны в августе 2005 г. Парламент РСО-А направляет запрос к Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции РФ статей 3 и 6 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов». Определение КС РФ принято в начале декабря 2005 г. Стоит обратить внимание на следующее: в данном Определении КС РФ содержится недвусмысленное заключение о конституционности Закона «О реабилитации...», в частности, в силу того, что его «положения о территориальной реабилитации репрессированных народов... не могут толковаться как допускающие возможность решения территориальных вопросов, изменения границ между субъектами Российской Федерации в одностороннем порядке». Однако судьи Конституционного суда, апеллируя в своем решении к «политической воле законодателя» («Выбор того или иного варианта законодательной конкретизации и определение механизма реализации положений Закона ... зависят от конкретных условий, в которых находится тот или иной ранее репрессированный народ, и политической воли законодателя»), фактически резервируют возможности для будущих политических игр и соответствующих лоббистских усилий в отношении пресловутой «политической воли законодателя». И такие игры не заставят себя долго ждать.

Существо же проблемы остается прежним: в интересах ли государства и народов, его населяющих, рассматривать административные границы как пределы территорий, находящихся в коллективной этнической собственности? Соответствуют ли действующей Конституции РФ попытки изменить существующую границу, игнорируя волю проживающего здесь населения? Возможно ли соседство осетин и ингушей на их общей родине в Пригородном районе Северной Осетии, или же «политическая воля законодателя»

будет соблазняться утверждениями об «исторических территориях» и искать «этнически справедливые», а не граждански-правовые решения территориальной проблемы между Северной Осетией и Ингушетией?

Вся современная политико-правовая активность вокруг Пригородного района развивается на фоне указания Президента РФ В.Путина «закрыть конфликт» к концу 2006 г. Основной проблемой, решаемой во второй половине 2005 г. и с начала года нынешнего, является расселение поселка вынужденных переселенцев у селения Майское в Пригородном районе Северной Осетии. В принципе, здесь реализуется верная федеральная тактика, а именно – отсутствие «территориальной проблемы» в актуальной повестке дня (в силу отсутствия структур, групп, настроений, позволяющих рассчитывать на конструктивное или более менее корректное продвижение этой проблемы к решению). Тактика состоит в преодолении главных гуманитарных издержек конфликта и в том, что проблема ВПЛ должна быть максимально оторвана от «территориальных противоречий», а сами ВПЛ не оставались заложниками их воспроизводства.

Тем не менее, вопрос расселения/обустройства ВПЛ имеет ясные территориальные очертания. Вокруг решений о поселке Новый Пригородного района сохраняется острое противостояние как между органами власти Северной Осетии и Ингушетии, так и противоречия внутри Ингушетии. Вынужденные переселенцы, желающие обустроиться в поселке Новый, третируются в Ингушетии как предатели национальных интересов. А в селах их исхода в Северной Осетии их по-прежнему не ждет теплый прием. Для осетинского общества, несмотря на определенные усилия властей - как федерального, так и республиканского уровня, - Бесланские события оказались все же встроенными в общую картину осетино-ингушских отношений - как эпизод их развития, как террористическая атака на осетинскую школу, предпринятая с территории Ингушетии и при активном участии ее жителей. Это обстоятельство серьезно осложняет реализацию программы по возвращению ингушских ВПЛ.

В самой Северной Осетии весь 2005 г. прошел «под знаком» расследования бесланского теракта и суда над террористом Кулаевым. В октябре был опубликован доклад по расследованию обстоятельств теракта, подготовленный Парламентской комиссией Северной Осетии («Кесаевская комиссия»). В конце декабря – опубликовано сообщение председателя Комиссии СФ РФ Торшина о результатах расследования его комиссии (предварительный черновой вариант при отсутствии давно обещанного доклада).

Роль этого параллельного комиссионного расследования в следующем:

Кесаевская комиссия оказалась значительно менее зависима от федеральных инстанций и потому более способна к формулированию «неудобных вопросов» или к сохранению общественного внимания к этим вопросам; при итоговой причисленности своего доклада Кесаевская комиссия

стала официальной/местной формой общественного недоверия к официальной/федеральной версии события.

Соотношение результатов комиссий оказалось таким, что (а) существуют различные акценты в этих докладах; (б) комиссией Кесаева вопросы сформулировала таким образом, что комиссии Торшина надо бы на них ответить или предложить свои варианты обоснования ответов.

Беслан, безусловно, привел к кризису власти в республике и кризису доверия к властям вообще – и республиканским, и федеральным. Новейшая североосетинская инициатива по «третьему сроку Путина», озвученная одним из общественно-политических движений в республике, не должна вводить в заблуждение.

Общеполитический эффект бесланского теракта для Осетии по-прежнему связан с определением «кто виноват?». Здесь различаются два аспекта – генезис события (замысел теракта, формирование банды, ее выдвижение и т.д.) и развязка события (переговоры, взрыв в школьном спортзале, причины пожара, штурм и т.д.). Суд над Кулаевым оказался сосредоточен практически полностью на второй теме, отсюда он превратился, скорее, в суд над теми участниками события, которые оказались связаны с трагической его развязкой. Но еще необорванная траектория неформального общественного обвинения такова: вина за масштабы трагедии уже смещена от террористической герильи, она смещается дальше - от местных властей к властям федеральным.

Некоторые из басаевских целей теракта, как представляется, были достигнуты. Помимо удостоверения оперативно-тактической несостоятельности спецслужб была продемонстрирована стратегическая неспособность государства обеспечить одну из базовых своих функций – безопасность граждан. Для осетинского политического сознания одним из эффектов Бесланского события становится некая «проблематизация» роли Осетии в исторической траектории России. Здесь долгое время был распространена политическая идеология об особой роли Осетии, об особенностях связи Осетии с Россией на фоне «прочих ее соседей». Но Беслан заставляет говорить о сомнительности дивидендов такой особенной связи.

2.5. Клановость

Объявление борьбы с пресловутой «кавказской клановостью» и неким, якобы особым даже для общероссийских условий, уровнем коррупции – одно из информационных событий 2005 г. В июне опубликованы части известного «доклада Козака Путину». Доклад анализирует причины неэффективности государственного управления на уровне республиканских властей, и был воспринят как своего рода «черная метка» региональным правящим группам. Приведем одну цитату из доклада: «сформировавшиеся во властных структурах корпоративные сообщества монополизировали политические и

экономические ресурсы. Во всех северокавказских республиках руководящие должности в органах власти, наиболее крупных хозяйствующих субъектах занимают лица, состоящие в родственных связях между собой. В результате оказалась разрушенной система сдержек и противовесов, что приводит к распространению коррупции».

Однако, как представляется, основным фактором высокой коррупционной опасности – как на уровне местных/муниципальных, так и республиканских властей - является не особая культура северокавказских обществ, не их насыщенность первичными родственными связями и не дотационность их республик, но постепенная и неуклонная деградация каналов общественного влияния на различные властные этажи. Иными словами, создается режим все более ограниченного влияния на властные инстанции снизу, все большей закрытости, защищенности этих инстанций от организованного и пристрастного общественного интереса, действующего вне «первичных неформальных сетей», которые лишь связывают руки такому пристрастному интересу. Неспособность обществ эффективно и регулярно влиять на доступные им властные этажи обостряет спрос на «государево око», которое должно держать эти инстанции в узде. Но проблема в том, что создание режима «закрытости»/«сверху определенности» местных властей оставляет в целом более комфортные условия для воспроизводства в этой местной власти отношений именно кланового типа, - условия более комфортные, нежели режим реальной, хотя бы и эпизодической, зависимости от волеизъявления электората и столкновения местных и трансрегиональных властно-хозяйствующих группировок. При этом смещаемость местных руководителей по решению федеральных властей окажется лишь сменой кланов, но не борьбой с клановостью и коррупцией.

Тема клановости и коррупции в регионе – это вопрос о том, как возможна оппозиция на региональном уровне в обществах со значительной насыщенностью неформальными, первичными связями, которые в контексте служебных отношений выступают как «примордиальные» (вечно и неизменно обязательные для учета)? Как возможна реконструкция системы «сдержек и противовесов» – в смысле создания более выраженного и автономного от местных властей канала влияния общества на события в регионах. Будет ли федеральный центр и его региональные ипостаси единственным «противовесом клановости», или же он не будет признан в качестве такового и станет обвиняться северокавказскими обществами в качестве главного реципиента клановых услуг?

ДИНАМИКА ОТНОШЕНИЙ РОССИИ К КАВКАЗСКОМУ РЕГИОНУ В 2005 Г.

При оценке ситуации в кавказско-каспийском регионе и рассмотрении динамики отношений к нему можно отметить ряд положительных и ряд отрицательных факторов, которые сказываются на развитии отношений России к этому региону.

К положительным факторам можно отнести то, как развивались в 2005 г. отношения России с Арменией, Азербайджаном и Турцией. Получило дальнейшее развитие сотрудничество стран-участниц ШОС и ОДКБ. Узбекистан перешел в лагерь Евразийских друзей. В Азербайджане в ходе выборов не произошла дестабилизация обстановки. Положительным также можно считать снижение уровня напряженности в грузино-осетинских отношениях по сравнению с 2004 г. и снижение уровня милитаризации в этой конфликтной зоне, а также открытие нефтепровода «Баку-Тбилиси-Джейхан» и проведение консультаций по восстановлению железнодорожного сообщения через Грузию в Армению. Важно, что между экспертами кавказско-каспийского региона ведется обмен взглядами, конструктивный диалог и переговорный процесс по наиболее острым и наиболее важным вопросам, которые волнуют общество не только стран Южного Кавказа, но и всего региона.

Самый большой отрицательный момент – резкое ухудшение международных связей в отношениях с Ираном. К отрицательным факторам можно отнести ожидание «цветных революций» в Азербайджане, Армении, странах Средней Азии. С минусовым знаком расцениваются

- различные подходы к расширению НАТО на Кавказ и отношения к военным базам и воинскому присутствию России в Грузии и Азербайджане;
- фактическое отсутствие переговорных отношений между Тбилиси и Цхинвал, между Тбилиси и Сухуми, между Баку и Степанакертом;
- нерешенные проблемы раздела акватории Каспийского моря;
- неумение руководства России вести диалог с северокавказскими общественными структурами, а руководства Азербайджана и Грузии - с бывшими своими регионами;
- продолжающиеся вылазки сепаратистов и милитаризация контр-террористической борьбы на территории Северного Кавказа;
- значительное усиление в регионе позиций фундаментального ислама.