

На правах рукописи



Поляков Евгений Михайлович

**Политика органов государственной власти России
на Северном Кавказе (1990-е - 2000-е годы)**

Специальность 23.00.02 - Политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



003463104

Воронеж - 2009

Работа выполнена в Воронежском государственном университете

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Глухова Александра Викторовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Скиперских Александр Владимирович

кандидат исторических наук,
Маркедонов Сергей Мирославович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Воронежский
государственный технический
университет»

Защита состоится 2 марта 2009 г. в 15.00 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.038.13 при Воронежском государственном
университете по адресу: 394068, г. Воронеж, Московский проспект, 88, ауд.
211а

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
Воронежского государственного университета

Автореферат разослан 27 января 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



Черникова В.В.

1. Общая характеристика работы.

Актуальность темы исследования. За последние годы для большинства исследователей, интересующихся происходящими на Северном Кавказе процессами, стало очевидно лавинообразное нарастание проблем, с которыми в этом регионе сталкиваются органы государственной власти России, как федеральные, так и региональные.

Неспособность решить конкретные задачи по «разблокированию» проблемных зон (сепаратизм, экстремизм, клановость и коррупционность элит) теми же методами, которые применяются государством на остальной территории РФ (приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, построение вертикали власти, продвижение ставленников центра в местные элиты) позволяет говорить о системном кризисе политики федерального Центра на Северном Кавказе.

Кризисность выражается в слабой отдаче, то есть частичной и непоследовательной реализации политических решений, принятых по региону, а системность — в том, что политика центра носит часто непродуманный, спорадический характер.

Ситуация, сложившаяся на Северном Кавказе в 1990-е гг., по целому ряду причин была неприемлема для российского руководства. К их числу следует отнести: разгул международного терроризма и вооруженного экстремизма; нерешенность вопроса о статусе Чеченской Республики; наличие сильного ваххабитского подполья; клерикализация (исламизация) общественно-политической жизни в ряде районов; неконтролируемый оборот оружия и наркотиков, переходящий в угрозу национальной безопасности; коррупция и клановость в высших эшелонах власти бывших автономных республик.

Все это делало жизненно необходимым прямое вмешательство федерального центра в происходящие в регионе процессы. При этом, остро вставала необходимость недопущения ошибок середины 1990-х гг., как то заигрывание, в силу сиюминутной политической выгоды, с лидерами национальных движений, националистическо-сепаратистских организаций и незаконных вооруженных формирований; избирательное применение силы в вооруженном противостоянии с сепаратистами (события первой войны в Чечне в 1994-1996 гг.); акцент на «замораживание», а не на реальное разрешение территориальных споров и этнических конфликтов (в первую очередь, осетино-ингушского).

Разумеется, нынешняя сложная обстановка в Северокавказском регионе требует научного осмысления и анализа причин и последствий неудач государственной политики в регионе, особенно ввиду его приграничного статуса и наличия ряда неурегулированных конфликтов, силового измерения политики.

Особую актуальность нашей работе придадут следующие обстоятельства: во-первых, продолжающие поступать сообщения о

совершаемых террористических актах и индивидуальном терроре против представителей власти, правоохранительных структур и оппозиционных лидеров, призванные дестабилизировать ситуацию в регионе. Вынуждены отметить, что непрекращающийся террор резко набрал обороты не только в Чечне, но и в Ингушетии и Дагестане именно в 2006-2008 гг., уже после официально объявленного окончания контртеррористической операции в Чеченской Республике и налаживания в ней деятельности постоянных, а не временных, органов государственной власти (2003-2005 гг.). Нерешенность проблемы экстремизма и терроризма не позволяет федеральному руководству забыть о горячих точках на Северном Кавказе.

Во-вторых, на Северном Кавказе в наиболее острой форме проявились общероссийские проблемы, что позволяет применять результаты настоящего исследования и в других регионах. К числу этих «универсальных» проблем относятся коррупция, клановость власти, изолированность элиты от общества, социальная аномия. Все эти проблемы имеют специфически кавказские способы «решения», но не имеют специфических корней. Наслаиваясь одна на другую, они производят эффект социально-политического резонанса, что делает кавказский узел проблем особенно трудно разрешимым.

Наконец, в-третьих, Северный Кавказ является пограничным регионом и краеугольным камнем в здании национальной безопасности России. Значительная часть угроз России, упомянутая в «Концепции национальной безопасности» РФ, либо исходят из Северного Кавказа (терроризм, экстремизм, коррупция, миграция), либо в той или иной степени с ним связана (наркомания, торговля оружием, расширение НАТО на восток, обустройство государственных границ).

Все это принципиально меняет значение региона для России: из периферийного, каковым он был поколение назад, он становится сердцевиной, центральным. Весьма символично в этом плане создание резиденции Президента РФ в Красной Поляне и проведение Олимпиады – 2014 в Сочи – это демонстрирует, что Северный Кавказ является неотъемлемой частью России и «уходить» из региона она не собирается. Дополнительным аргументом к тому, что Россия намерена сохранять и даже укреплять свое присутствие на Кавказе в целом, стало юридическое признание Южной Осетии и Абхазии после вооруженного конфликта с Грузией в августе 2008 г.

Степень научной разработанности проблемы. Литература, посвященная проблемам Кавказского региона вообще, и Северного Кавказа в частности, обширна и многочисленна. Еще с момента начала освоения края Россией, ученые и общественные деятели интересовались самобытной историей и культурой горцев и их взаимодействием с русскими поселенцами. XX век дал многочисленные примеры как конфликтного, так и мирного сосуществования двух миров – традиционного кавказского и индустриального российского. Слабость российской государственности и всплеск национализма в конце XX века породили острый интерес к

современной ситуации на Кавказе, поиску путей выхода из сложных проблем региона. Помимо наук, традиционно рассматривавших Кавказ в качестве своего предметного поля (история, кавказоведение, география, демография), появились новые исследования в рамках политологии, конфликтологии, геополитики и т.д.

Активное развитие получила этнология и иные науки, изучающие процессы этнического ренессанса и изменения, произошедшие в межэтническом взаимодействии в Северокавказском регионе и в России в целом. Среди многочисленных работ, затрагивающих эту проблематику, особенно стоит выделить труды таких авторов, как Э. Геллнер, К. Оффс, К. Султанов, В.А. Тишков, В.Н. Иванов, Д.А. Эфендиева, В.В. Черноус, Г.С. Денисова, Л.Ю. Симонян, Р.Г. Абдулатипов, Ю.Ю. Карпов, В.А. Шаповалов, Э.А. Паин¹.

Наличие в регионе ряда неурегулированных конфликтов привело к пристальному вниманию к северокавказским проблемам со стороны конфликтологов. Конфликтологический подход широко представлен в

¹ Геллнер Э. Нации и национализм / Э. Геллнер. - М.: Прогресс, 1991. - 285 с.; Оффс К. Этнополитические конфликты в Восточной Европе / К. Оффс // Полит. исслед. - 1996. - № 2. - С. 31-35.; Султанов К. Новый самообман? О пределах этноцентризма в полиэтнических обществах / К. Султанов // Власть. - 1997. - № 7. - С. 32-38.; В.А. Тишков. Стратегии и механизмы национальной политики / Тишков В.А. // Национальная политика в Российской Федерации (отв. ред. В.А. Тишков). - М.: Наука, 1993. - С. 8-33.; Иванов В.Н. Россия: социальная ситуация и межнациональные отношения в регионах / В. Н. Иванов, И.В. Ладодо, Г.Ю. Семигин. - М.: Academia, 1996. - 294 с.; Эфендиева Д.А. Взаимоотношения чеченцев с народами Дагестана на рубеже XX - XXI веков / Д.А. Эфендиева // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М. 19-20 апреля 2005 года [отв. ред. Х.И. Ибрагимов; В.А. Тишков]; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Комплексный НИИ РАН, г. Грозный - М.: Наука, 2006. - С. 553-556.; Эфендиева Д.А. Чеченские события и Дагестан: последствия и исторические уроки / Д.А. Эфендиева. - Махачкала: Изд-во ДНЦ РАН, 2002. - 120 с.; Черноус В.В. Кавказ - контактная зона цивилизаций и культур / В.В. Черноус // Научная мысль Кавказа: Научный и общественно-теоретический журнал. - Ростов н/Д.: Северо-Кавказский научный центр высшей школы. - 2000. - N 2(22). - С. 25-31.; Денисова Г.С. Этнический фактор в политической жизни России 90-х годов. - Ростов н/д.: Изд-во Рост. пед. ун-та, 1996. - 224с.; Денисова Г.С. Русские на Северном Кавказе: анализ трансформации социокультурного статуса / Г.С. Денисова, В.П. Уланов. - Ростов н/Д.: Изд-во Рост. пед. ун-та, 2003. - 352с.; Симонян Л.Ю. Этнические факторы геополитики / Ю.Л. Симонян // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 31-34.; Абдулатипов Р.Г. Кавказская политика России и российские ориентации Кавказа / Р.Г. Абдулатипов // Научная мысль Кавказа: Научный и общественно-теоретический журнал. - Ростов н/Д.: Северо-Кавказский научный центр высшей школы. - 1999. - N3. - С. 41-46.; Карпов Ю.Ю. Новейшая история Чечни в свете этноисторических процессов / Ю.Ю. Карпов // Научная мысль Кавказа: Научный и общественно-теоретический журнал. - Ростов н/Д.: Северо-Кавказский научный центр высшей школы. - 2000. - N2 (22). - С. 38-43.; Шаповалов В.А. Современные миграционные процессы / В.А. Шаповалов // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом Кавказском регионе: Тезисы международной научной конференции. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - С. 3-4.; Паин Э.А. О механизмах формирования этнофобий и мигрантофобий / Э.А. Паин // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом Кавказском регионе: Тезисы международной научной конференции. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - С. 185-194.

работах таких авторов, как А.А. Цуциев, А.Г. Здравомыслов, В.А. Авксентьев, Е.И. Степанов, Д. Тренин, Н.А. Косолапов².

Северный Кавказ стал для РФ источником угроз нестабильности и национальной безопасности. Это потребовало скорейшего и всестороннего осмысления и нашло отражение в научных работах таких исследователей, как А.А. Прохожев, Г.М. Колесников, В.В. Серебрянников, И.С. Даниленко, Ю.С. Брановский, Д.М. Мириджанян, А.Г. Володин³.

В значительной степени дестабилизации региона способствовало изменение геополитического статуса как России в целом, так и Северного Кавказа в частности. Этому посвящены работы К.С. Гаджиева, В.А. Шаповалова, В.П. Блудова, В.С. Белозерова, А.А. Магомедова.⁴

Специфика исследования предопределила обращение к работам, касающимся терроризма и противодействия ему. Наиболее всесторонне эта

² Цуциев А.А. Осетино-ингушский конфликт (1992 - ...): его предыстория и факторы развития. Историко-социологический очерк. / А.А. Цуциев. - М.: РОССПЭН. - 1998. - 200 с.; Здравомыслов А.Г. Осетино-ингушский конфликт: его предпосылки и перспективы выхода из тупиковой ситуации. / А.Г. Здравомыслов. - М.: РОССПЭН. - 1998 - 128 с.; Авксентьев В.А. Современная этническая конфликтология: от простоты к сложности / В.А. Авксентьев, В.А. Шаповалов // Политическая конфликтология между старыми и новыми парадигмами. - Воронеж: Воронежский государственный университет, 2001. - С. 10-16.; Степанов Е.И. Основные ориентиры конфликтологической экспертизы межрегиональной миграции / Е.И. Степанов // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтничном Кавказском регионе: Тезисы международной научной конференции. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - С.256-260.; Тренин Д. Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России / А. Малащенко, Д. Тренин. - М.: Гендальф. - 2002. - 267 с.; Косолапов Н.А. Конфликты постсоветского пространства и современная конфликтология / Н.А. Косолапов // МЭиМО. - 1995. - № 11. - С. 42-49.

³ Общая теория национальной безопасности: Уч-к / [Под общ. ред. А.А. Прохожева]. - Изд 2-е, доп. - М.: Изд-во РАГС. - 2005. - 344 с.; Колесников Г.М. Безопасность, информация, космос / Г.М. Колесников // Современный российский реализм: теория и практика. Антология в 10т. Т.1 Безопасность России: проблемы и пути решения [отв. ред. Г.А. Чернейко]. - М.: Клуб «Реалисты». - 2004. - С. 73-78.; Серебрянников В.В. Политическая безопасность: сущность, проблемы, перспективы / В.В. Серебрянников // Современный российский реализм: теория и практика. Антология в 10т. Т.1 Безопасность России: проблемы и пути решения [отв. ред. Г.А. Чернейко]. - М.: Клуб «Реалисты». - 2004. - С. 186-196.; Даниленко И.С. Информационные войны: сущность и содержание / И.С. Даниленко, А.А. Дремов // Современный российский реализм: теория и практика. Антология в 10т. Т.1 Безопасность России: проблемы и пути решения [отв. ред. Г.А. Чернейко]. - М.: Клуб «Реалисты». - 2004. - С. 211-216.; Брановский Ю.С. Информационная безопасность - геополитический фактор современности / Ю.С. Брановский // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 47-51.; Мириджанян Д.М. Концепция национальных интересов России: геополитический аспект / Д.М. Мириджанян // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 75-78.; Володин А.Г. Международная безопасность и проблемы терроризма (Учебное пособие) / А.Г. Володин, В.Н. Коновалов. - (http://www.kavkazonline.ru/csrip/library/ufo/v13/a13_60.htm).

⁴ Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа / К.С. Гаджиев. - М.: Международные отношения. - 2003. - 464 с.; Шаповалов В.А. Геополитика как идеология современности / В.А. Шаповалов // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 7-10.; Блудов В.П. Международные аспекты региональной безопасности / В.П. Блудов // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 75-78.; Белозеров В.С. Геополитическое положение Северного Кавказа и этнодемографические процессы в регионе / В.С. Белозеров // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 79-84.; Магомедов А.А. Демосоциальные процессы в геополитической стратегии / А.А. Магомедов // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 91-97.; Белозеров В.С. Геополитическое положение Северного Кавказа и этнодемографические процессы в регионе / В.С. Белозеров // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 91-97.

проблема рассматривалась в трудах А. Долника, И. Сухова, А. Чумикова, Е. Холмогорова, С. Гончарова, А.-Н. Дибирова, Л. Баширова⁵.

Смежным фактором, оказывающим заметное влияние на общественно-политическую жизнь региона, является исламский фактор. Религиозное возрождение, охватившее Северный Кавказ в середине 1990-х гг., породило, в том числе, крайнюю нетерпимость к инакомыслию и послужило питательной базой для возникновения и распространения экстремистских идей в обществе. Подробно эту проблему анализируют А.В. Малащенко, С.Е. Бережной, А.А. Магомедов, В.Х. Акаев, Э. Кисреев⁶.

Военное насилие, порожденное вакуумом власти в Чеченской Республике, выплеснулось в сопредельные регионы. В течение 10 лет (1994-2004) территория Чечни была фактически неподконтрольна федеральному Центру. В республике накопилось множество административных, экономических, гуманитарных и иных проблем, требующих скорейшего разрешения. Обстоятельный анализ причин и последствий двух чеченских войн и современному положению Чечни дан в работах С. Прыганова, М.Ю. Бажаева, В.Д. Дзидзоева, М.М. Ибрагимова, В.П. Макаренко⁷.

⁵ Долник А. Для меня абсолютно ясно, что терроризм порождается войной» / А. Долник. - (<http://kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytics/id/846460.html>); Сухов И. «Зона КТО» и ее окрестности / И. Сухов // Россия в глобальной политике. - т.4 №1. - янв.-фев. 2006. - С. 114-129; Чумиков А. Насилие меньшинства как следствие несовершенства современной политической системы в России / А. Чумиков // Социол. исслед. - 1996. - № 4. - С. 119-122.; Холмогоров Е. Террор. К осмыслению феномена современного терроризма / Е. Холмогоров // Отечественные записки. - №3 (4). - 2002. - С. 56-58; Гончаров С. Феномен терроризма / С. Гончаров // Спецназ России. - № 4 (67). - 2002. - (http://www.specnaz.ru/archive/04_2002/3.htm); Дибиров А.-Н. Терроризм: кто виноват и что делать? / А.-Н. Дибиров. - (http://www.president.e-dag.ru/index.php?area=1&p=static&page=tre_doc4); Баширов Л.А. Религиозный экстремизм: недооценивая опасность / Л.А. Баширов. - (http://www.ni-journal.ru/archive/2008/n2_2008/695a3af2/2be9fb04/?print=1).

⁶ Малащенко А.В. Исламские ориентиры Кавказа / А.В. Малащенко. - М.: Гендальф. - 2004. - ~ 180 с.; Бережной С.Е. Основные тенденции ультрарадикального исламизма (ваххабизма) на территории Северного Кавказа / С.Е. Бережной // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М. 19-20 апреля 2005 года [отв. ред. Х.И. Ибрагимов; В.А. Тишков]; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Комплексный НИИ РАН, г. Грозный - М.: Наука, 2006. - С. 522-528.; Магомедов А.А. Религиозный «ренессанс»: причины, характер протекания / А.А. Магомедов // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2001. - С. 52-56.; Акаев В.Х. Ислам и политика (на материалах современной Чечни) / В.Х.Акаев // Ислам и политика на Северном Кавказе. Ростов н/Д. - 2001. - С. 43-48.; Кисреев Э. Ислам как политический фактор в Дагестане / Э. Кисреев // Центральная Азия и Кавказ. - 2000. - № 5. - С. 74-79.

⁷ Вторжение в Россию [авт.-сост. С. Прыганов]. - М.: Экспринт. - 2003. - 304 с.; Бажаев М.Ю. Перспективы развития Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации / М.Ю. Бажаев // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М. 19-20 апреля 2005 года [отв. ред. Х.И. Ибрагимов; В.А. Тишков]; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Комплексный НИИ РАН, г. Грозный - М.: Наука, 2006. - С. 121-127.; Дзидзоев В.Д. Чеченский кризис: уроки и перспективы преодоления / В.Д. Дзидзоев // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М. 19-20 апреля 2005 года [отв. ред. Х.И. Ибрагимов; В.А. Тишков]; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Комплексный НИИ РАН, г. Грозный - М.: Наука, 2006. - С.135-139.; Ибрагимов М.М. Об особенностях кризиса в Чеченской Республике в 1990-е годы / М.М. Ибрагимов // Чеченская Республика и чеченцы: история и современность: материалы Всероссийской научной конференции. М. 19-20 апреля 2005 года [отв. ред. Х.И. Ибрагимов; В.А. Тишков]; Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая; Комплексный НИИ РАН, г. Грозный - М.: Наука, 2006. - С.367-371.; Макаренко В.П. Социально-политические процессы на Северном Кавказе / В.П. Макаренко // Социол. исслед. - 2001. - №12. - С. 34-37.

Значительный вклад в исследование современного Северного Кавказа внесли В. Дегоев, Р. Ибрагимов⁸ и В. Шнирельман⁹. В своих работах авторы дают комплексный анализ ситуации в регионе с точки зрения управленческого, культурологического и сравнительно-исторического подходов.

В последнее время проблемам Кавказа уделяется все большее внимание. Об этом свидетельствует написание диссертационных исследований по различным аспектам политической жизни региона или отдельных республик¹⁰.

Источниковая база диссертационного исследования. Исползованные источники могут быть разделены на три группы: первая представлена нормативно-правовыми актами федеральных и региональных органов власти (законы, указы, распоряжения, постановления, послания, обращения)¹¹. Вторая - интервью, заявлениями и выступлениями действующих и бывших политических лидеров. Особую роль здесь сыграли интервью М. Хамбиева, Р. Аушева, М. Зязикова, А. Галазова, Р. Кадырова, А. Алханова, Д. Козака, М. Батдыева¹². Наконец, третья группа - это

⁸ Дегоев В., Ибрагимов Р. Северный Кавказ: постсоветские итоги как руководство к действию, или Повестка дня на вчера / В. Дегоев, Р. Ибрагимов. – М.: Издательский дом «Империя» – XXI век». – 2006. – 82 с.

⁹ Шнирельман В.А. Быть аланами: интеллектуалы и политика на Северном Кавказе в XX веке. – М.: НЛО. – 2006. – 696 с.

¹⁰ Явкин Н.В. Проблема обеспечения единства и территориальной целостности государства в условиях борьбы народов за самоопределение: автореф. дис. ... канд. полит. наук / Н.В. Явкин. – Нижний Новгород, 2004. – 19 с.; Курбаналиев А.З. Внешние связи Республики Дагестан со странами Среднего Востока и Центральной Азии: институциональное обеспечение и технологии развития: автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.З. Курбаналиев. – Нижний Новгород, 2007. – 23 с.; Литвинова Т.Н. Институты власти национальных республик Северного Кавказа в условиях политической трансформации (1989-2007): автореф. дис. ... канд. полит. наук / Т.Н. Литвинова. – М., 2008. – 27 с. Гусаева К.Г. Межнациональные и межконфессиональные отношения в Дагестане: от конфликтности к стабильности: автореф. дис. ... докт. филос. наук / К.Г. Гусаева. – Махачкала, 2006. – 37 с.

¹¹ О концепции национальной безопасности: указ Президента Российской Федерации от 10 янв. 2000 г. №24 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – №2. – Ст. 170. – С. 691-704.; О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта: указ Президента Российской Федерации от 9 дек. 1994 г. №2166 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №33. – Ст. 3422. – С. 4888-4889.; Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружении незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа: постановление Правительства Российской Федерации от 9 дек. 1994г. №1360 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №33. – Ст. 3454. – С. 4950-4952.; О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – №11. – Ст. 1146. – С. 3639-3652.; Указ №1071 Президента РФ от 8 июня 2000 года. – (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=001856>); Указ №52 Президента РФ от 19 января 2001 года. – (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=005551>). Закон Республики Дагестан № 13 от 12 мая 2004 года «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан» - (http://www.nsr.dudocs_full.php?cid=4&page=21&ar=2); Указ № 1327 Президента РФ от 2 ноября 1992 года. – (<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=005551>).

¹² Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию // В.В.Путин. – Российская Газета. – 25 апреля 2006 года.; Магомедов М.М. О положении дел в республике / М.М. Магомедов // Дагестанская правда. – 1999. – 27 августа.; Хасбулатов Р.И. Чечня: последняя надежда / Р.И. Хасбулатов // Независимая Газета. – 2000. – 28 мая. – С. 6.; Канок А.Б. Здесь живут люди с горящей кровью / А.Б. Канок // Коммерсант-власть. – 2006. – 8 мая. – С. 28-29.; Макаров В. Я никогда не давал пустых обещаний (интервью с М. Батдыевым) / В. Макаров. – (www.kchr.info/publications/smi/211-peruye-shagi-novogo-prezidenta.html).; Амелина Я. Я заслужил достойное место в раю (интервью с Р.Кадыровым) / Я. Амелина. – (www.chekcna.gov.ru/page.php?r=28&id=25); Невинская Е. Будем жить теперь по-новому (интервью с М. Батдыевым) / Е.Невинская // Аргументы и факты – Северный Кавказ. – 2003. – №41. – С.5.; Сергеев Д. Нам

аналитические справки и иные материалы «другой стороны» - правозащитников и некоммерческих организаций, чья деятельность напрямую связана с мониторингом ситуации на Северном Кавказе¹³.

Объектом диссертационного исследования являются республики Северного Кавказа как геополитическая реальность и политико-административные единицы в составе РФ.

Предметом исследования выступает политика, осуществляемая органами государственной власти РФ федерального и республиканского уровней.

Теоретико-методологическая основа исследования. В своей работе автор опирался на совокупность методов, позволивших исследовать заявленную проблему более-менее исчерпывающим образом: системный метод, конфликтологический метод, метод сравнительного исследования, case-study, анализ документов, ивент-анализ.

Системный метод позволил рассмотреть ситуацию на Северном Кавказе в нескольких измерениях: геополитическом, этноконфессиональном, социально-демографическом, политико-правовом, институциональном, социокультурном и т.д.

Конфликтологический метод позволил выявить как скрытые (латентные) противоречия и конфликты, так и явные, открытые противоборства, характерные для северокавказского региона.

нужна собственная промышленность (интервью с Рамзаном Кадыровым) / Д. Сергеев. – (<http://www.chechnya.gov.ru/press/interview/3536.html>).; Стенограмма рабочей встречи с Президентом Республики Ингушетия Муратом Зязиковым. – (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/03/103112.shtml>).; Стенограмма рабочей встречи с Президентом Республики Ингушетия Муратом Зязиковым. – (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/01/116518.shtml>).; Стенограмма рабочей встречи с Президентом Республики Ингушетия Муратом Зязиковым - (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/05/130313.shtml>).; Хамбиев М. Те, кого я знаю, еще в горах / М. Хамбиев. – (www.chechensociety.net/index.php?id_article=414).; Ковальская Г. Двадцать третий чрезвычайный указ (беседа с И. Костоевым) / Г. Ковальская // Новое время. - 1994. - №44. - С.12-13.; Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию. – (<http://www.vesti.ru/doc.html?id=221146&tid=62653>).; Сергеев Д. Я официально заявляю: мир в Чеченской республике наступил (интервью с Р.Кадыровым). – (<http://chechnya.gov.ru/page.php?r=28&id=6>).; Мигалкин С. Чеченцы вновь потребуют отделения (интервью с Ш. Бено) / С. Мигалкин // Независимая газета. - 2005. - №12. - 3 октября. - С.11-12.

¹³ Тот самый доклад // Коммерсант-Власть. - 2005. - 15 дек. - С.18-22.; Арбатов А. Деньги могут исчезнуть в «черной дыре» / А. Арбатов // Известия. - 2001. - 30 марта - С.7.; Батуев В. В Чечне разгорается новый скандал / В.В. Батуев // Время-МК. - 2001. - 11 мая. - С.9.; Доклад «О массовых нарушениях прав граждан ингушской национальности в Российской Федерации 1992-1995 гг.», - Назрань-Москва: ПЦ «Мемориал», 1996 г. – (<http://www.ingushetiya.ru/article/176.html>).; Нахушев Р. О правовом положении мусульман в Кабардино-Балкарии / Р. Нахушев. – (<http://www.kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytcs/id/890988.html>).; Мартова Л. Об общественно-политической ситуации в Кабардино-Балкарии / Л. Мартова. – (<http://www.kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytcs/id/790662.html>).; О событиях 13-14 октября 2005 года в г.Нальчик / Сообщение ПЦ «Мемориал». –(<http://www.kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytcs/id/874460.html>).; Левинсон Л. Управление страной как антитеррористическая операция: законодательство России о терроризме / Л. Левинсон // Институт прав человека. - (<http://kavkaz-uzel.ru/analyticstext/analytcs/id/1178537.html>).; Черкасов А. Некоторые аспекты влияния вооруженного конфликта в Чечне на внутреннюю политику России – и что с этим делать / А. Черкасов // ПЦ «Мемориал». – (www.kavkaz.memo.ru/analyticstext/analytcs/id/612515.html).

Метод сравнительного исследования (бинарный) применялся при анализе действий органов государственной власти в процессе урегулирования осетино-ингушского и чеченского конфликтов, при анализе отношений региональных лидеров к действиям федеральных властей в 1990-е и 2000-е гг. соответственно, при сопоставлении активности (и её последствий) законных и незаконных вооруженных формирований в ходе русско-чеченского конфликта и особенно после завершения острого вооруженного противоборства (вторая половина 2000-х гг.).

Метод case-study использовался для анализа деятельности отдельных политиков (М. Зязикова, М. Батдыева, М. Магомедова) в кризисные периоды накануне (в ходе) осуществления масштабных терактов и диверсий на Северном Кавказе.

Важнейшим при написании данной работы был метод анализа документов, в первую очередь, заявлений, выступлений, интервью и т.п. ведущих региональных политиков, как находящихся у власти, так и в отставке, а также оппозиционеров. Это, в частности, помогло увидеть различия в оценке происходящих в регионе событий в зависимости от времени оценки и от аудитории, для которой она высказывалась. Кроме выступлений и интервью, были изучены ряд нормативно-правовых актов и договоров, аналитических справок и записок, подготовленных как представителями официальной власти, так и экспертным сообществом.

Ивент-анализ применительно к вооруженному насилию помог выявить динамику распространения бандитского антигосударственного подполья по республикам Северного Кавказа, а так же особенности применения нелегитимного насилия.

Цель и задачи исследования. Цель работы - исследовать характер и результаты политики федерального Центра на Северном Кавказе, выявить причины и возможные дальнейшие политические последствия кризисных явлений, обозначенных в регионе (терроризм, сепаратизм, экстремизм, коррупция, клановость).

Исходя из цели, поставленные следующие задачи:

1. Охарактеризовать Северный Кавказ как специфический регион в составе РФ. Показать противоречивость и условность границ региона в зависимости от научного подхода и направления, изучающего Кавказ. Рассмотреть роль Северного Кавказа как элемента «дуги нестабильности», аванпоста политического и религиозного экстремизма.

2. Изучить протекание этнополитических конфликтов в 1990-е гг. и попытки их урегулирования. Показать роль органов государственной власти в эскалации насилия.

3. Рассмотреть причины и последствия «исламского возрождения» на Северном Кавказе. Выявить взаимосвязь распространения «нетрадиционного ислама» и региональной идентичности. Показать причины неудач салафитской идеологии в регионе.

4. Проанализировать сущность нелегитимного насилия на Северном Кавказе и его влияние на военно-политическую обстановку в регионе. Показать специфику северокавказского терроризма.

5. Исследовать клановый характер политических элит региона, их коррумпированность и низкую эффективность. Дать характеристику действиям Центра, направленным на ротацию лидеров и обновление элит.

6. Исследовать становление и эволюцию региональной политики в РФ. Рассмотреть особенности функционирования региональных политических институтов и структур федерального и республиканского уровней, ответственных за политику в отношении Северного Кавказа.

Хронологические рамки исследования охватывают период с начала 1990-х гг. и по середину 2000-х гг. Именно в эти годы был завершен генезис многих региональных конфликтов и были манифестированы противоречия на национально-конфессиональной и социально-экономической почве, переросшие в настоящее время в линии цивилизационных разломов, грозящие дезинтегрировать Кавказ.

Научная новизна исследования заключается в предпринятой попытке сопоставления оценок официальной власти и оппозиции по поводу значимых событий, анализа деятельности силовых структур и незаконных вооруженных формирований в комплексе с предпринимаемыми попытками политической стабилизации отдельных северокавказских республик (Чечни, Дагестана, Ингушетии) и изменение социокультурного статуса русского населения, бывшего в советское время проводником политики союзного Центра. В работе предпринята попытка комплексно рассмотреть с различных точек зрения, происходившие в регионе изменения и дать прогноз дальнейшему развитию системы внутрирегиональной политики.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В 1990-е гг. изменился геополитический статус Северного Кавказа – с внутреннего на приграничный. Обострились старые и обнажились новые противоречия между Россией и государствами Закавказья, Причерноморья, Средней Азии. Кавказский регион, обладающий нефтяными ресурсами, стал ареной межгосударственного противоборства и источником военно-политической нестабильности. Массовый исход русских из Ингушетии, Чечни и Дагестана является индикатором межэтнической напряженности, причиной распространения националистических и экстремистских настроений и угрозой целостности российского государства.

2. Вмешательство государства в конфликты на Северном Кавказе происходит не на латентной, а на манифестированной, вооруженной стадии, что осложняет процессы их урегулирования. Отсутствует слаженная работа административных и силовых структур. Руководство страны зачастую не справляется с выполнением посреднических функций и нередко вносит свой вклад в радикализацию общественно-политической ситуации, особенно в Кабардино-Балкарии, Ингушетии и Дагестане. В противодействии террористам государство часто применяет их же методы. Урегулирование конфликтных ситуаций неправовыми методами, в том числе с применением

силы на незаконных основаниях со стороны органов официальной власти стало широко распространенной практикой в 2000-е годы.

3. Ставка федерального Центра на силовое подавление «нетрадиционного ислама» привела к радикализации салафизма и не остановила его распространение по всему региону, что свидетельствует об эндогенном характере северокавказского религиозного экстремизма. По сравнению с 1990-ми годами, цель салафитов в 2000-е гг. трансформировалась из борьбы за независимость в борьбу за исламизацию Северного Кавказа.

4. В 2000-е гг. на Северном Кавказе произошло резкое усиление полномочий и роли силовых структур, чье влияние стало распространяться на далекие от контртеррористической операции сферы жизни: культуру, образование, теневую экономику и т.д. Представители силовых ведомств заняли ведущие властные позиции в регионе, а нелегитимное насилие стало частью повседневности на Северном Кавказе. Это свидетельствует о милитаризации общественно-политической жизни. Отсутствие единой для региона системы подчинения и единоначалия в силовых структурах является одной из главных причин низкой эффективности борьбы с терроризмом. Северокавказский политический экстремизм и терроризм в организационно-мобилизационном плане автономен, хотя и имеет связи с международными террористическими структурами. Он является, прежде всего, следствием проблем в социокультурном и правовом поле региона.

5. Клановость власти является следствием закрытого способа формирования элит, что затрудняет их циркуляцию. Слабая институциональная возможность влиять на внутриклановые изменения и низкая работоспособность клановых режимов снижают контроль за происходящими в республиках процессами со стороны федерального Центра. Фактическая несменяемость и безальтернативность клановой системы организации власти в республиках порождают высокий уровень коррупции и отчуждения со стороны общества. Тем не менее, опора федерального Центра на клановые режимы позволяет обеспечить определенную степень военно-политической стабильности в регионе.

6. Вследствие действий федеральных органов власти, на Северном Кавказе наблюдается усиление фактического неравенства республик. Постоянное реформирование федеральных структур, ответственных за регион, и назначение на руководящие должности некомпетентных чиновников, не позволили Центру установить и сохранить полноценный контроль над региональными этнополитическими процессами. Ставка на бывших боевиков и сепаратистов дала возможность снизить остроту вооруженного противоборства в Чечне, но поставила федеральное руководство в зависимость от развития ситуации в республике.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в следующем:

1. Ее результаты могут быть использованы для корректировки деятельности органов государственной власти, оптимизации региональной политики в РФ.

2. Результаты исследования могут пролить свет на некоторые аспекты происходящих на Северном Кавказе этнополитических процессов.

3. Содержание исследования может быть положено в основу специального курса в рамках подготовки специалистов – кавказоведов, а также при рассмотрении отдельных тем в рамках курсов «Политическая регионалистика», «Политическая конфликтология», «Геополитика».

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в сборнике научных трудов аспирантов и студентов исторического факультета ВГУ «Новик» (выпуск 13, 2008 г.), сборнике научных трудов «Россия в глобальном мире» (Воронеж, 2007 г.) и «Вестнике Воронежского государственного университета. Лингвистика и межкультурная коммуникация» (№2, 2008 г.), общим объемом 1,5 п.л. Некоторые выводы были обсуждены на заседаниях ВММО «Политика и Время» и заседаниях кафедры социологии и политологии ВГУ.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав (каждая из которых включает в себя по три параграфа), заключения, списка использованных источников и литературы, приложений.

2. Основное содержание диссертации.

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются цели и задачи исследования, содержится анализ его методологии и степени изученности проблемы, дается обзор источниковой базы и формулируются положения на защиту.

В первой главе «Северный Кавказ как источник угроз национальной безопасности России» раскрываются многоаспектность понятия «национальная безопасность» и влияние на ее обеспечение охвативших Северный Кавказ процессов этнополитического противоборства и религиозного возрождения.

В первом параграфе «Геополитическое положение Северного Кавказа» исследуется изменение геополитического положения и роли региона, произошедшее после распада Советского Союза. С точки зрения геополитики, Кавказ стоит на рубеже океанического и континентального миров. Это регион, где обозначились барьер и в то же время многовековое взаимодействие христианства, в первую очередь православия, ислама и буддизма. Отмечается влияние на положение региона государств Закавказья, других членов СНГ и внешних геополитических акторов. Уделяется особое внимание этнодемографическому и миграционному потенциалу и многообразию региона. Социум макрорегиона состоит, с одной стороны, из огромного количества сравнительно небольших и консервативных наций, а с другой - из мощной массы «несмешивающегося» славянского населения, которое здесь также может характеризоваться как достаточно консервативное. Абсолютная и относительная перенаселенность Северного

Кавказа и одновременно невозможность большей части коренных жителей участвовать в индустриальном производстве порождают острую социальную напряженность. Особенности этнодемографических процессов на Северном Кавказе, обусловлены, в том числе, изменением его геополитического положения.

Из внутреннего региона Северный Кавказ стал приграничным, из разделительной полосы перешел в разряд транзитного, «пропускного» региона. Для него характерно приграничное положение по отношению к Центральной России и странам Южного Кавказа. Борьба за нефть, ставшая большой политикой, резко увеличила ставки в игре вокруг Кавказа, создавая реальную угрозу геополитической неопределенности региона, зависящего от нового тоталитаризма транснациональных корпораций. В таких условиях неизбежно столкновение интересов «внутренних» и «внешних» центров силы, а поскольку эти интересы носят стратегический и взаимопересекающийся характер, можно сделать вывод о том, что борьба за Кавказ в ближайшие годы, как минимум, не ослабеет. Наиболее ярко это продемонстрировали события в Южной Осетии в августе 2008 г.

Приграничное положение привело к режимному обустройству границ, установлению таможенного контроля, борьбе с контрабандой наркотиков. Приграничное положение всегда связано и с повышенными военными рисками, что особенно ярко проявилось во время военных кампаний в Чечне в 1994-1996 гг. и 1999-2000 гг. Важным негативным фактором геополитического положения Северного Кавказа является наличие в пограничных с ним государствах нескольких мощных очагов межэтнических конфликтов, а так же зон вооруженных конфликтов на самом Северном Кавказе. В новых геополитических условиях в странах Южного Кавказа наблюдается моноэтнизация, а на Северном Кавказе, особенно в его русской части, наоборот, усиливается полиэтничность. Особенно интенсивно в горной части Кавказа идет процесс дерусификации. Районы массового исхода русских (Ингушетия, Чечня, Дагестан) являются зоной риска для России, угрозой целостности государства, индикатором межэтнической напряженности, свидетельствующими о распространении националистических и экстремистских настроений.

На современном этапе северокавказские народы активно «наступают» на русские территории Предкавказья, что проявляется не только в географии их расселения, но и в активном участии в хозяйственной деятельности. Уникальная этническая неоднородность Северного Кавказа, накладываясь на его территориально-административную мозаичность, дает эффект расчленения ареалов компактного проживания некоторых народов государственными (осетины, лезгины, аварцы) или административными (ногайцы, чеченцы) границами. Это способствует поддержанию стабильной межэтнической напряженности и создает предпосылки для устойчивых миграционных потоков регионального и межгосударственного уровней.

Распад СССР вызвал обострение социальных, политических, этнических, экономических проблем, которые в первой половине 1990-х гг.

стали сопровождаться массовыми выступлениями различных групп населения под религиозными лозунгами. Наиболее активно они проходили в Ингушетии, Чечне и Дагестане, где стали укореняться тенденции к тотальной исламизации этих республик. Поскольку этносепаратизм и национализм были главными «поставщиками» нестабильности в 1990-е гг., постольку недопущение возрождения существовавшей тогда ситуации является приоритетной задачей для российского государства. Идеологическим оружием противников сохранения российской государственности в национальных республиках Северного Кавказа стала препарируемая в националистическом духе идея государственного суверенитета и независимости. В целях внесения раскола в среду населения, используется идеология пантюркизма, панисламизма, ваххабизма.

Во втором параграфе «Этнополитические конфликты и их урегулирование» отмечается, что поразившие регион этнополитические конфликты до сих пор не завершены и не урегулированы. Подробному анализу подверглись два вооруженных конфликта – осетино-ингушский и русско-чеченский. Отмечается, что значительную роль в дестабилизации обстановки на Северном Кавказе в 1990-е годы сыграли действия органов государственной власти, в первую очередь, представителей федерального Центра на местах, предпринимавших шаги, автоматические ведущие к эскалации: издание неконституционных нормативно-правовых актов, безответственные заявления в СМИ, выдача оружия местному населению.

В обоих конфликтах – осетино-ингушском и русско-чеченском – уполномоченные представители российского руководства даже не сделали попытки стать над сторонами вспыхнувших столкновений. А в тех случаях, когда стороны конфликтов открыто игнорировали государство и/или выступали против него, последнее старалось лишь «сохранить лицо», не принуждая конфликтантов к поиску компромисса, а используя одних против других. Оба конфликта имели в качестве движущей силы национализм. Попытки вооруженного урегулирования чеченского кризиса привели к массовым жертвам, оттоку населения и внутричеченскому противостоянию, в ходе которого Центр делал ставку на одних полевых командиров против других. Это привело к формированию кланового режима личной власти и безальтернативности Р.А. Кадырова.

При урегулировании конфликтов Центр стремился перенести ответственность за дальнейшее развитие событий в регионе на местных лидеров, зачастую урезая их в полномочиях. В 2000-е гг., в связи с неоднократными изменениями антитеррористического законодательства, возникло пересечение юрисдикций и полномочий между гражданскими и военными властями и внутри них – между республиканскими и федеральными структурами. Наиболее ярко это проявилось в попытках урегулирования громких терактов и иных резонансных преступлений: в бесланском кризисе (2004 г.), «деле Каитова» (2006г.), зачистки в ст. Борздиновская (2005 г.), нападении на Назрань (2004 г.) и мятеже в Нальчике (2006 г.). Кроме того, попытки силовым способом воздействовать

на конфликтные ситуации на латентной стадии, привели к радикализации общественно-политической ситуации, особенно в Кабардино-Балкарии, Ингушетии и Дагестане.

Отмечается также, что активность государства сконцентрирована на манифестированных конфликтах. Латентные конфликты, как правило, не регулируются и практически не отслеживаются. Тем не менее, их число постоянно возрастает. Следовательно, операции, предпринимаемые по отношению к участникам явных, открытых конфликтов, не устраняют глубинную причину конфликтности, что свидетельствует о недостаточной эффективности политики государства на Северном Кавказе.

В третьем параграфе «Распространение «нетрадиционного» ислама на Северном Кавказе: причины и последствия» рассматриваются процессы исламского обновления и их влияния на общественно-политическую ситуацию в регионе. Делается вывод о том, что корни «нетрадиционного ислама» и причины его распространения нужно искать на Северном Кавказе, в структуре его социально-экономических и культурно-политических отношений между различными социальными группами региона. Середина 1990-х гг. ознаменовалась идеей «исламского призыва», сущность которого состояла в стремлении к возвращению религиозной нравственности и мусульманского права на бытовом уровне, утраченных в советское время.

Процесс радикализации начался до того момента, когда Чечня стала очагом международного терроризма и экстремизма. До сих пор радикалам не удалось объединиться, несмотря на угрозу со стороны государства и традиционалистов. Признавая высокую степень политизированности салафий на Северном Кавказе, нельзя игнорировать ее собственно религиозное значение. Хотя она и подается ее последователями в весьма упрощенном виде, она становится все более влиятельной силой в обществе. К сожалению, и у духовных, и у светских властей отсутствует четкое представление и понимание феномена, с которым они призывают бороться.

Диссертант полагает, что салафизм – специфически кавказский ответ на общероссийские вопросы и проблемы: коррупцию, произвол чиновников, поправку социальной справедливости. Тот факт, что исламским возрожденцам – салафитам заведомо отводится роль привнесенной дестабилизирующей силы, напрямую связан с большим числом выходцев из силовых структур во властной иерархии современной России, привыкших мыслить в категориях военного времени. Формулируется вывод о том, что в наши дни ислам на Северном Кавказе, оставаясь фактором идентичности для большинства автохтонных народов, привнес в нее раздвоенность, иерархичность. Нынешнее углубление исламизации обществ Северного Кавказа, так или иначе, влечет за собой ломку привычной этноконфессиональной идентичности.

В условиях дуалистичности северокавказской идентификации особая роль в процессе формирования религиозных установок и поведенческих норм принадлежит мусульманскому духовенству. Однако оно раздроблено на

ряд групп, созданных и функционирующих на этноконфессиональной и политико-административной основах. Главной причиной, по которой сегодня ислам не стал консолидирующим фактором на Северном Кавказе, является противоречие между салафитами и блоком традиционалистов и тарикатистов. Социокультурные изменения в ценностных ориентациях местных жителей суть реакция на общественно-политические проблемы региона. Причина радикализации салафитов в немалой степени заключается в отношении к ним со стороны власти и силовых структур.

Кроме того, в 2000-е гг. наметилась тенденция перехода «активного тела» салафизма с востока на запад региона. Распространение салафий на запад привело к оттоку русских из республик по схожим с чеченским сценариям. Салафиты опираются на некоторые собственно северокавказские общественные институты, недееспособные или не воспроизводимые вне республик, в первую очередь, джамааты. По сравнению с 1990-ми гг., цель салафитов в 2000-е гг. изменилась с требований независимости до задачи исламизации Северного Кавказа. Первая предполагает ведение боевых действий (против неверных), альтернативную политико-правовую систему (основывающуюся на шариате) и поддержку широких масс. Вторая же предполагает проведение повстанческо-диверсионных актов, использование изъянов существующей политико-правовой системы и отвергнутых обществом и государством.

Во второй главе «Институциональные факторы нестабильности Северного Кавказа» рассматриваются такие особенности региона, как массовое нелегитимное насилие, клановый характер властвующих элит, вмешательство федеральных органов власти в региональные управленческие процессы и т.д.

В первом параграфе «Нелегитимное насилие и его последствия» рассматривается феномен терроризма и его северокавказские особенности. Терроризм является не просто выходом за пределы нормального общественного и правового порядка, а разрушением его, навязыванием обществу антипорядка. Неразборчивость современного терроризма в отношении жертв напрямую связана с представлением о «виновности» всякого, кто не причастен террористическому антипорядку и не оказывает ему активного содействия. Главное оружие современного северокавказского террора - его медиатехнология, рассчитанная на широчайший общественный резонанс. Важным препятствием, затрудняющим борьбу с терроризмом, является то, что Россия, столкнувшись наряду с другими государствами с массовым нелегитимным насилием и терроризмом, не смогла на законодательном уровне четко определить сущность терроризма.

Северокавказский политический терроризм имеет ряд особенностей, знание которых является основой успешной борьбы с ним:

1. Основную массу террористических групп составляет молодежь.
2. Объектами террора в республиках выступают чаще всего не гражданское население и гражданские объекты, а государственные структуры и представители органов охраны правопорядка.

3. Политические цели терроризма в регионе имеют под собой религиозную идейную основу.

4. Важной особенностью северокавказского терроризма является то, что в нем слабо присутствует антироссийская риторика.

5. Если по своему составу террористические группы в республиках в основном молодежные, то их социальную базу образуют в основном маргинальные слои.

6. Основная масса населения республик довольно равнодушно относится к ходу борьбы с терроризмом.

7. Северокавказский терроризм имеет устойчивые связи с международным терроризмом.

Следует отметить, что международный терроризм и экстремизм не столько причина, сколько следствие локальных конфликтов. Терроризм стремится сохранить свой потенциал, выжидая очередного кризиса легитимности в каком-либо из регионов, представляющих для него интерес. Религиозно-политический экстремизм и терроризм всегда проявляется там, где игнорируются политические методы решения соответствующих проблем, где концентрация таких проблем происходит на фоне пренебрежительного отношения власти к народу, где власть отказывает оппозиции в равноправном партнерстве, где нежелание и неумение власти вести диалог с народом компенсируется силовыми акциями против части общества.

С 1990-х годов и по настоящее время на Юге России наблюдается тенденция повышения общественной опасности политического экстремизма. Она обусловлена существованием многочисленных экстремистских структур, стремящихся к ослаблению конституционного строя РФ насильственными средствами, а нередко – его вооруженному изменению. Для политического экстремизма Юга России характерна устойчивая тенденция слияния экстремизма с организованной преступностью.

В целях противодействия тенденции повышения общественной опасности политического экстремизма на Юге России федеральные органы власти избрали стратегию его подавления. Главным политическим средством подавления стала военная и антитеррористическая операция в Чечне. О неэффективности тактики физического подавления политического экстремизма в первую чеченскую войну свидетельствует падение доверия населения России к своим вооруженным силам. Чрезмерная длительность второй военной операции в Чечне снизила ее эффективность. Антитеррористическая операция в Чеченской Республике еще не завершена. В начале 2001 г. контроль терроризма на Юге России и в Чечне был возложен на ФСБ и МВД, что ознаменовало конец военной фазы восстановления конституционного порядка. В 2000-е гг. основным полем для совершения терактов стали города и объекты социальной инфраструктуры.

Ваххабистские структуры являются силой, оппозиционной государственным и общественным институтам современной России. Поскольку государство оказывается беспомощным, у местных жителей появляется соблазн взять отправление правосудия в свои руки. Подобные

действия в стратегической перспективе лишь еще больше ослабят государство и сделают беззащитнее местное население. Нелегитимное насилие невозможно устранить в условиях функционирования на Северном Кавказе фактически «частных армий» - разросшихся служб безопасности президентов, министров, депутатов и др.

Во втором параграфе «Особенности функционирования элит и лидеров в региональном политическом процессе» рассмотрены политические принципы и способы формирования политических элит Северокавказского региона, дана характеристика этнократии и особенностей региональных элит. В течение 2000-х гг. в республиках произошла смена элит, или как минимум, политических лидеров. И каждый из вновь вступивших во власть политиков позиционировал себя как принципиально отличного от своего предшественника. Несмотря на разницу внутривнутриполитических ситуаций в республиках, федеральному руководству удалось относительно мирными средствами произвести ротацию повсюду от Черного до Каспийского моря. Тем не менее, консолидации элит вокруг новых лидеров, приведенных федеральным центром, удалось достигнуть лишь в нескольких случаях. Это связано, скорее, с личными качествами президентов, нежели с поддержкой Москвы. Уровень доверия населения республик к своему руководству, стабильно высокий в нормальных условиях, резко снижается в кризисной ситуации.

Поколебать установленные стабильные взаимоотношения между республиканскими акторами извне можно только двумя способами: 1. Воздействием Центра, чей административно-политический (а иногда и финансовый) вес «передается» местному актору – вот почему в кризисных ситуациях лидеры северокавказских республик апеллируют к Москве, а не к своему сообществу - элите, массам, клану. 2. Устранением контрагента – конкурента из «своего» политического пространства путем перевода на другую должность.

В диссертации подробно анализируется клановый характер власти на местах. Выделен ряд недостатков кланового способа организации власти: зависимость от Центра при прохождении «точек бифуркации»; конфликтогенность, неуступчивость в отношении оппозиционеров, конкурентов; закрытость способа формирования; низкая эффективность в решении многоуровневых проблем; коррумпированность и слабое соответствие политических практик законодательству РФ. Опора федерального Центра на клановые режимы позволяет обеспечить политическую стабильность, но ценой, как ни странно, почти полной потери контроля за происходящими на Северном Кавказе процессами из-за слабой институциональной возможности влиять на внутриклановые изменения и низкой работоспособности таких режимов.

Попытка обновления элит и лидеров посредством назначения президентов из Москвы после 2004 года привела к своеобразной «политической вилке»: процесс ожидаемого системного обновления прочно увязывался в политическом дискурсе с конкретным человеком – новым

президентом и приведшим его к власти федеральным Центром. Это позволяло укрепить престиж государства, но одновременно делало зависимым отношение ко всей политической системе от отношения к конкретному лидеру. Таким образом, сильные президенты становились еще сильнее за счет поддержки Центра, а слабые еще больше ослабляли авторитет федерального руководства.

Падение уровня жизни в начале 1990-х гг., появление многочисленного слоя люмпенов, состоящего, по преимуществу, из молодежи, отток русского населения способствовали складыванию националистически-популистских режимов в северокавказских республиках, чья легитимность базировалась на противостоянии федеральному Центру. Появление новой генерации лидеров, источником благосостояния и власти которых являются чин и деньги, а не вооруженные сторонники, резко снизило вероятность возникновения мятежей и сепаратистских настроений. Это обстоятельство значительно упростило контроль за регионом, ведь в случае конфронтации современная северокавказская элита может потерять свой статус, как это произошло с партийной элитой в 1990-е гг.

В третьем параграфе «Роль органов государственной власти в процессе урегулирования конфликтов на Северном Кавказе» рассматривается структура и характер осуществления региональной политики в отношении Северного Кавказа. Ввиду последовавшей в начале 1990-х гг. регионализации общественной жизни, проблем и угроз государству, особое значение приобрела региональная политика. Несмотря на всю важность региональной политики, и отношений по оси «Центр - регионы» в федеративном государстве, обеспеченность возможностей реализации региональной политики оставляла желать лучшего.

В результате процессов суверенизации и обострения межнациональных отношений (чеченский кризис, осетино-ингушский конфликт), глубокого кризиса административной экономической системы, оттока русского населения из национальных республик, Северо-Кавказский экономический район стал утрачивать свою целостность, что свидетельствовало о недостаточном институциональном обеспечении региональной политики РФ. Ситуация, сложившаяся со структурной организацией российского государства, в том числе связанная с соотношением ее федерального компонента и структурных элементов власти субъектов РФ, в 2000-е гг. потребовала укрепления вертикали власти. Выходом из положения была избрана реформа института Полномочных представителей Президента РФ и создание федеральных округов.

Полпреды стали проводниками воли Центра, частично подменив упраздненное ведомство исполнительной власти. На начало 2000-х гг., таким образом, возобладали президентская линия над правительственной. Полпреды тут же столкнулись с проблемой взаимодействия с региональными органами власти, порожденной нечеткостью конституционного положения о распределении полномочий между федерацией и ее субъектами. Важную роль играет восстановление единого правового пространства России,

приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Процесс формирования нормативно-правовой базы региональной политики на Юге России имеет свою специфику. Необходимо учитывать существование новых субъектов политико-правового процесса – национальных элит.

Реальная правовая база региональной политики в республиках, находящихся в пределах ЮФО, по крайней мере, в 1990-е гг., свидетельствует о сложившейся тенденции создания национальных государств в составе РФ, не стремящихся к сохранению единого правового пространства. Шел процесс реформирования национально-государственного устройства РФ снизу, что всегда чревато конфликтами и жертвами. Анализ развития систем обычного и позитивного права на Юге России показывает, что здесь намечается не столько тенденция к унификации правовой системы, сколько их сосуществование по принципу дополняемости. При этом, органы государственной власти сами способствуют легализации и легитимации институтов, действующих в рамках традиционного права, например, советов старейшин. Большое значение приобретает стратегия деятельности региональной администрации по отношению к федеральным органам власти.

Помимо повседневных управленческих проблем, перед государством встала задача преодоления последствий всевозможных кризисных ситуаций 1990-х гг. на Северном Кавказе. Возникла необходимость принятия быстрых, четких и слаженных мер по управлению тем или иным конфликтом, дабы избежать его дальнейшей эскалации и вовлечения в него все новых участников. Наиболее остро эта необходимость проявилась в чеченском кризисе. Для его урегулирования были созданы временные органы власти, подчинявшиеся Президенту РФ напрямую, минуя полпредство. Изначально федеральное руководство делало ставку на необходимость согласования деятельности всех органов государственной власти в Чечне (как федеральных, так и региональных) под руководством администрации А. Кадырова. В последующие годы такой жесткий контроль, не без давления Грозного, был отменен. Проработка различных вариантов управленческих схем для Чечни велась в федеральном Центре особенно активно в течение второй половины 2000 г.

Стоит обратить внимание на несколько моментов, осложнявших принятие решений. Это, во-первых, отсутствие четкого представления по проблеме политического урегулирования и будущего статуса Чечни в составе Российской Федерации. Во-вторых, сохранение определенного недоверия к республиканским властям, которым оказалось не под силу консолидировать чеченское общество, сильно дифференцированное, расколотое по родовому и клановому признакам. И, в-третьих, сложная внутривнутриполитическая конъюнктура в самой России в год президентских выборов. Анализируя сложившуюся к концу 2000 г. систему исполнительных органов в Чеченской Республике, делается вывод о том, что действенная управленческая вертикаль, к созданию которой стремился федеральный Центр, так и не была выстроена.

В наши дни практически все административные решения Грозным принимаются самостоятельно. Кроме того, руководство ЧР регулярно вмешивается в исключительную компетенцию федеральных ведомств. От характера и качества системы управления республикой напрямую зависит не только стабильность в Чечне, но и эффективность использования выделяемых ей немалых средств. Поэтому от федерального Центра ожидают более действенных мер по наведению порядка и в этой сфере.

Отмечается, что упор на милитаризацию чеченской управленческой элиты был вызван отсутствием каких бы то ни было других механизмов контроля за ситуацией в переходный период – органы государственной власти в Чечне пришлось создавать фактически «с нуля». Постепенная передача функций силового противостояния от федералов к местным силовикам обусловила и передачу гражданского контроля в руки кадыровцев – иное грозило постоянными сбоями и анархией. «Зачистка» политического поля республики в пользу московских креатур означает зависимость федеральных органов власти от развития ситуации в Чечне.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются основные выводы.

Одним из главных итогов, предпринимавшихся в 2000-е годы попыток урегулирования конфликтных ситуаций на Северном Кавказе стали беспрецедентно дерзкие и масштабные террористические вылазки. Можно утверждать, что они приобрели устойчиво-регулярный характер. То, что являлось и является, к сожалению, повседневностью для Чечни, теперь присутствует на всем северокавказском пространстве. Это уже системный процесс, питаемый глубокими источниками воспроизводства.

Системность северокавказских проблем проявляется, прежде всего, в том, что порождающие их факторы располагаются как бы в горизонтальной плоскости один за другим. Для занятия государственных должностей профессиональная пригодность не играет определяющей роли. Наиболее опасные последствия это может иметь в правоохранительной сфере. Структура силовых органов переусложнена и громоздка, она предполагает многократное дублирование полномочий и пересечение юрисдикций.

Произошедшее в начале 2000-х гг. делегирование «вниз» властных полномочий, традиционно принадлежащих федеральному центру (борьба с терроризмом, восстановление мирной жизни), в какой бы закамouflированной форме это ни осуществлялось, лишь усилит наблюдаемые уже сейчас тенденции к патриархализации, архаизации, криминализации и хаотизации Чечни со всеми вытекающими последствиями для Северного Кавказа и России в целом.

Низкая эффективность властных структур создает между ними и обществом глухой барьер непонимания. Важно отметить, что порочный политический менеджмент на Северном Кавказе возник из сложного переплетения многих причин. Среди них – незрелость и бутафорность демократических институтов, игнорирование местной национально-

культурной специфики, затянувшаяся вплоть до наших дней смена политических поколений.

Бюджетные ассигнования, доступ к которым контролируют чиновники, превращаются в лакомый кусок для нецелевого использования без какой-либо альтернативы для смены парадигмы расходования федеральных денег. Местные власти непосредственно заинтересованы в поддержании высокого уровня дотационности экономик своих республик, ибо иждивенческая модель экономики дает региональным элитам мощные финансовые и иные рычаги для укрепления собственных позиций.

3. Список работ, опубликованных по теме диссертационного исследования.

1. Поляков Е.М. Неурегулированные аспекты российско-чеченского конфликта: последствия и проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: лингвистика и межкультурная коммуникация. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр государственного университета, 2008, №2. – С. 180-187 (0,5 п.л.), - **статья издана в журнале, рецензируемом ВАК.**
2. Поляков Е.М. О существенных различиях в процессах избирательных кампаний в регионах РФ (на примере выборов депутатов НС РД 4-го созыва и депутатов Воронежской областной думы 3-го созыва) // Россия в глобальном мире: проблемы становления и развития. Сборник научных трудов / Под ред. проф. В.В. Галкина. Вып.1.- Воронеж: Центрально-Черноземное книжное издательство, 2007. – С. 172-175 (0,3 п.л.).
3. Поляков Е.М. О существенных различиях протекания и попыток урегулирования этнополитических конфликтов на Северном и Южном Кавказе // Россия в глобальном мире: проблемы становления и развития. Сборник научных трудов / Под ред. проф. В.В. Галкина. Вып.1. - Воронеж: Центрально-Черноземное книжное издательство, 2007. – С. 169-172 (0,3 п.л.).
4. Поляков Е.М. Неурегулированные аспекты российско-чеченского конфликта и их последствия для Северного Кавказа / Е.М. Поляков // Новик: Сборник научных работ аспирантов и студентов исторического факультета Воронежского государственного университета. Вып.13 – Воронеж: Научная книга, 2008. – С. 111-119 (0,4 п.л.).

11

Подписано в печать 26.01.09. Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Усл. печ. л. 1,4.
Тираж 100 экз. Заказ 100

Отпечатано с готового оригинала-макета
в типографии Издательско-полиграфического центра
Воронежского государственного университета.
394000, Воронеж, ул. Пушкинская, 3.