

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ: УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

К.Казенин

Необходимость оптимизации расходов федерального бюджета в 2015 г., о которой заявило руководство страны, ставит, среди прочих вопросов, и вопрос об эффективности целевых программ развития российских регионов, включая регионы Северного Кавказа. Применительно к северокавказским республикам эффективность и целесообразность использования средств федерального бюджета ранее в основном обсуждалась в отношении различных инвестиционных проектов, где государство предоставляло гарантии по кредитам или же брало на себя определенные расходы по созданию инфраструктуры. Однако наряду с этим на Северном Кавказе федеральный бюджет несет значительное бремя и по финансированию мероприятий, связанных с ликвидацией последствий межэтнических конфликтов. В нынешних экономических условиях представляется особенно важным оптимизировать план таких мероприятий, оценить, какие из них имеют первостепенное значение и какие меры необходимы, чтобы исключить неоправданные затраты в ходе их реализации. Кроме того, важно не допустить, чтобы меры, направленные на разрешение имеющихся на Северном Кавказе конфликтов, сами приводили к усилению противоречий в конфликтных зонах, что имело бы эффект «тушения пожара керосином» (как это ранее не раз случалось на Северном Кавказе).

Рассмотрим в этой связи один из наиболее заметных конфликтных узлов на Северном Кавказе – так называемый Новолакский конфликт в Дагестане. Этот конфликт возник еще на закате СССР и до сих пор не может считаться разрешенным. Охарактеризуем кратко основные обстоятельства возникновения Новолакского конфликта и предпринимавшиеся меры по его урегулированию. Первопричиной конфликта стала депортация чеченцев 1944 г. На момент депортации имелись зоны компактного проживания чеченцев в Дагестане. В частности, там существовал отдельный район, населенный преимущественно чеченцами – Ауховский район, прилегающий к дагестанскому городу Хасавюрт и к границе Дагестана с тогдашней Чечено-Ингушской АССР. Сразу после депортации чеченцев этот район был ликвидирован. На значительной части его территории тогда же был создан существующий ныне Новолакский район, в который в 1944 г. были насильственно переселены жители примерно тридцати сел горного Дагестана, этнические лакцы. По возвращении чеченцев из ссылки в 1957 г., советские органы воспрепятствовали их заселению в Новолакский район – по-видимому, с целью не допустить его перенаселения и конфликтов за землю. Однако в годы Перестройки дагестанские чеченцы поставили вопрос о своем возвращении к родным очагам и о восстановлении Ауховского района. Это привело к целой цепи конфликтных ситуаций и даже силовых столкновений, после которых была принята программа мер по разрешению Новолак-

ского конфликта. Эта программа, легшая в основу решений Третьего съезда народных депутатов Дагестана в июне 1991 г., предусматривает переселение лакского населения из Новолакского района на территорию, прилегающую к столице Дагестана Махачкале, где им за бюджетный счет строятся индивидуальные дома. Население Новолакского района (с учетом лакцев, переехавших на новое место жительства) в 2014 г. составило 31468 человек. По окончании переселения лакцев, в соответствии с решениями Третьего съезда народных депутатов Дагестана, Ауховский район должен быть восстановлен.

Программа по переселению лакцев и, соответственно, восстановлению Ауховского района до сих пор не завершена. По данным правительства Республики Дагестан, с 1992 по 2013 гг. на мероприятия по переселению лакцев было выделено 7,5 млрд руб. Всего для переселения лакцев по состоянию на весну 2013 г. было построено 2929 жилых домов, семь школ, объекты здравоохранения. По неофициальным оценкам дагестанских должностных лиц, на данный момент дополнительно требуется строительство около 1,5 тысяч жилых домов. В настоящее время мероприятия по переселению финансируются по федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)», в рамках которой периодически корректируются затраты на строительство.

Результаты полевого исследования, проведенного нами в Дагестане в ноябре–декабре 2014 г.,

позволяют утверждать, что для реального разрешения Новолакского конфликта недостаточно финансируемого из бюджета строительства домов и создания инфраструктуры на новом месте жительства лакского населения. Этот конфликт, периодически приобретающий на Юге России значительный политический резонанс и при неблагоприятном своем развитии угрожающий межэтническому согласию в Дагестане, может быть окончательно разрешен только в случае принятия ряда специальных мер, регулирующих ситуацию в конфликтной зоне.

Первое. Необходимо срочно упорядочить процедуру создания списков лакцев, которым должны быть выделены дома по месту переселения. Эта процедура установлена актами правительства Республики Дагестан, однако регулярное увеличение списков не только ведет к новым бюджетным затратам, но и создает дополнительную угрозу дестабилизации в нынешнем Новолакском районе. Так, представители чеченского населения утверждают, что пополнение списков в ряде случаев носит коррупционный характер, а также что переселение якобы затягивается искусственно с тем, чтобы, по мере возникновения новых семей среди переселенцев, были основания для строительства дополнительных домов в зоне переселения (что соответствует интересам подрядных организаций). Заявления о подобном рода фактах, истинны они или нет, представляют собой существенную угрозу для стабильности в зоне конфликта. Необходимо пересмотреть процедуру пополнения списков на получение домов в зоне переселения с тем, чтобы она была значительно более прозрачной для всех заинтересованных сторон. Также дагестанским региональным органам власти, ответственным за переселение, имеет смысл установить дату, после которой пополнение списков было бы запрещено.

Второе. Актами правительства Дагестана должны быть значительно более четко прописаны условия, при которых переселенцы-лакцы должны освобождать свои дома на территории будущего Ауховского района. В настоящее время в селах, которые покидает лакское население, регулярно возникают разногласия относительно того, должна ли та или иная лакская семья освобождать свой дом, то есть созданы ли ей уже все необходимые условия для переезда. Конфликтогенность таких разногласий очевидна. Само по себе строительство домов для лакских переселенцев не снимет таких разногласий.

Третье. Необходимы консультации с участием сторон конфликта о границах будущего Ауховского района. По этому вопросу имеются существенные разногласия. Без их устранения реализация

программы по переселению лакцев не решит конфликта. Более того, завершение этого переселения может стать «спусковым крючком» для существенного повышения напряженности. Дело в том, что Новолакский район, «освобождаемый» ныне для переселения чеченцев, не полностью совпадает по своим границам с ликвидированным в 1944 г. Ауховским районом. В последний входили два крупных села, которые не были включены в Новолакский район – Ленинаул (8340 жителей по Всероссийской переписи населения 2010 г.) и Калининаул (4531 жителей). Сейчас население двух сел примерно на 65% состоит из аварцев и примерно на 35% из чеченцев. Будущее указанных сел является предметом жестких споров между общественниками двух указанных национальностей. Идея включения сел в Ауховский район, где большинство составят чеченцы, критикуется аварскими общественниками. Наши наблюдения позволяют утверждать, что указанные села являются на сегодня одними из «лидеров» Дагестана по уровню конфликтности. В случае, если переселение лакцев будет успешно завершено, нерешенность вопроса о судьбе сел Ленинаул и Калининаул фактически сведет «на нет» позитивный эффект от профинансированного из федерального бюджета строительства: окончательно оформится новый конфликтный узел, связанный с восстановлением Ауховского района. Чтобы не допустить столь неблагоприятного развития событий, необходимо срочное развитие диалоговых процедур в указанных селах, которое позволило бы прийти к компромиссу об их будущем.

Пример Новолакского конфликта показывает, что федеральное финансирование переселения жителей, направленное на ликвидацию последствий конфликтов на Северном Кавказе, без выработки других мер может не привести к желаемым результатам. Во-первых, как мы видели, неотрегулированные должным образом стороны процесса переселения могут негативно сказываться на взаимоотношениях в зоне конфликта. Во-вторых, переселение как путь решения конфликта может принести позитивный результат только тогда, когда изменения территориально-административного деления, планируемые после завершения переселения, не несут угрозы новых конфликтов. Затраты федерального бюджета на мероприятия по урегулированию конфликтов на Северном Кавказе будут эффективными лишь в том случае, когда сам ход этих мероприятий не содержит угрозы конфликта, а их завершение не создает новых причин для напряженности. ●