

12. *Медведев, Д. А.* Элита на то и элита, чтобы быстро обучаться / Д. А. Медведев // Коммерсант. – 2009. – № 100 (4155). – С. 2.
13. *От редакции:* О реальных угрозах сепаратизма // Независимая газета. – 2009. – № 79–80 (4711–4712). – С. 2.
14. *Природа* этнорелигиозного терроризма / сост. Ю. М. Антонян, Г. И. Белокуров, А. К. Боковиков и др. – М., 2008. – С. 36.
15. *Путин, В. В.* Как «восьмерке» сработать на «пятерку»? / В. Путин // Аргументы и факты. – 2006. – № 9 (1322). – Март. – С. 3.
16. *Путин, В. В.* Россия на рубеже тысячелетий / В. В. Путин // Российская газета. – 1999. – 31.12. – С. 4–5.
17. *Садыки, Мухаммед-Ариф.* Как нам реформировать Дагестан / Садыки Мухаммед-Ариф // Независимая газета. – 2009. – № 015 (4647). – 28.01. – С. 7.
18. *Смирнягин, Л. В.* Типология региональных конфликтов в современной России / Л. В. Смирнягин // Эволюция взаимоотношений центра и регионов России: от конфликтов к поиску согласия. – М., 1997. – С. 19.
19. *Утро Медведева* // Российская газета. – 2008. – № 66 (4623). – С. 4.
20. *Чугунова, В.* Путь России: прирастать Сибирью, а расти Югом / В. Чугунова // Аргументы недели. – 2008. – № 45 (131). – С. 20.

В ПОИСКАХ «ОФИЦИАЛЬНОЙ» КАВКАЗСКОЙ СТРАТЕГИИ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

К.А. Кочарян
(Россия, г. Пятигорск)

Ключевые слова: «кавказская стратегия» внутренней политики России, терроризм, региональная политика, Северный Кавказ.

Key words: “caucasian strategy”? Russian’s home policy, terrorism, regional policy, North Caucasus.

Трагические события лета 2009 г. на российском Кавказе (убийство министра внутренних дел Дагестана А. Магомедтагирова, покушение на президента Ингушетии Ю-Б. Евкурова, террористический акт в РОВД Назрани и многие другие) актуализируют вопрос о наличии у России некоей «кавказской стратегии» и ее конкретных параметрах. Вопросы стратегического развития региона, разумеется, не сводятся к контртеррористической проблематике, однако, как представляется, успешность или неуспешность решения задач в сфере безопасности может служить своего рода маркером, определяющим адекватность как ставящихся целей государственной политики на Северном Кавказе, так и избираемых механизмов их достижения.

Сомнения в эффективности стратегии или, точнее, подозрения в ее отсутствии усиливаются в связи с тем, что резкое обострение обстановки на российском Кавказе происходит на фоне регулярных и достаточно оптимистичных заявлений представителей органов власти и управления о «почти полной победе» над боевиками. При этом на разных уровнях власти до недавнего времени настойчиво проводилась мысль о том, что ситуация в сфере безопасности неуклонно улучшается.

Так, В. Путин, обсуждая Стратегию развития РФ до 2020 г., утверждает: «Ценой немалых усилий нам удалось предотвратить распад страны и остановить войну на Северном Кавказе. Сепаратизм отступил, а терроризму – при всей сохраняющейся остроте этой угрозы – нанесены решающие, сокрушительные удары» [12]. Директор ФСБ А. Бортников характеризует обстановку как «сложную, но управляемую»: «...она нами контролируется; за последние полтора-два месяца несколько увеличилось количество проявлений террористической направленности в Дагестане, ... но... проводятся необходимые мероприятия по локализации этой деятельности» [6].

Д. Медведев на совещании в Махачкале в июне 2009 г., говоря о накопившихся в регионе проблемах и том, что с начала года было совершено 308 преступлений террористической направленности, добавляет, что в прошлом году за аналогичный период было 312 таких проявлений [4].

Вместе с тем, происходящее не может не вызывать опасений. Даже в Чеченской республике, которая последние два-три года считалась «наименее проблемной из всех проблемных», только за время, прошедшее с момента отмены режима контртеррористической операции (КТО) (апрель-август 2009 г.), зафиксировано не менее 150 подобных происшествий (диверсий и террористических актов против военных и милиционеров, перестрелок с боевиками, похищений людей и т.д.) [18]. Точно оценить активность боевиков сложно не только в связи с тем, что не каждое из таких событий попадает в СМИ, но и по причине серьезных (иногда – на порядок) расхождений в официальных данных, приводимые различными ведомствами [17].

Очевидно, однако, что именно в 2008–2009 г. происходит резкое увеличение террористической активности на Северном Кавказе, свидетельствующее о выходе конфликтного потенциала региона на качественно новый уровень. Объяснений этому может быть множество, начиная от «глобальных» (экономический кризис, обостряющий конкуренцию местных кланов за уменьшающиеся финансовые потоки; активизация Запада в «трубопроводной войне» с Россией – борьбе за контроль над энергоресурсами Кавказско-Каспийского региона и маршрутами их транспортировки) и заканчивая «локальными» (усиление конфликтов накануне смены власти в Дагестане или после отмены режима КТО в Чеченской республике).

В этой связи представляется интересным вариант систематизации объяснительных моделей терроризма на Северном Кавказе, предложенный президентом Центра стратегических исследований «Россия – Исламский мир» Ш. Султановым. Исследователь, проводя аналогию с матрешкой, выделяет четыре таких модели – «официально-пропагандистскую» (своего рода «внешняя матрешка»), «клановую», «федерально-клановую» и «международно-клановую» [16].

Первая версия, наиболее часто демонстрируемая российскими официальными СМИ – «силовики против международного терроризма»: местными властями при поддержке населения ведется борьба со спонсируемыми извне «международными террористами», которая вскоре закончится победой, требующей, однако, постоянного вливания новых сил и ресурсов.

Во второй модели «главной конфликтообразующей ценностью» выступает власть, доступ к которой гарантирует получение ресурсов – как местных, так и федеральных, а субъектами конкуренции являются кланы – «особые политико-экономические корпорации, выстроенные на основе семейных, родовых, тейповых, тухумных, этнонациональных традиций» – или их иерархические коалиции [16].

При этом оппозиционные кланы в процессе борьбы за власть могут обращаться к услугам так называемой «серой зоны» – особой прослойки, в которой сосредоточены «действительные бандформирования, криминальные вооруженные силовые структуры, «эскадроны смерти», работающие на заказ, профессиональные террористы, незаконные вооруженные формирования исламских радикалов, «лесные братья» и т.д.» [16]. Парадоксальность ситуации заключается в том, что наличие этой «серой зоны» может быть выгодно всем: и кланам, которые контролируют власть, и кланам, оттесненным от нее, и официальным силовым структурам (одним – для делегитимации власти, другим – для доказательства своей незаменимости и необходимости дополнительного финансирования).

Третья модель акцентирует внимание на том, что борьба за власть на региональном уровне на Северном Кавказе ведется не в вакууме, а в рамках общероссийской коррупционной системы. Как властные, так и оппозиционные кланы стремятся установить коррупционные связи на федеральном уровне, и в конфликт, таким образом, оказываются вовлеченными сотни влиятельных федеральных чиновников. Тогда региональные власти «уже не могут в полной мере полагаться на официальные силовые структуры на местах, часть из которых может работать на клан, находящийся у вла-

сти, а часть – на другие кланы, которые стремятся эту власть заполучить» [16]. В этих условиях объективно возрастает значимость «серой зоны», а стратегии игроков начинают определяться двумя правилами – максимизации контролируемых силовых формирований в «серой зоне» и федеральных структурах и увеличения потенциала внешней политической поддержки клана.

Четвертая модель исходит из того, что любая тлеющая конфликтная ситуация повышает возможности проникновения в регион заинтересованных внешних игроков, которые могут оказывать влияние на всех «участников изъятия ресурсов», начиная от федеральных чиновников и кланов и продолжая «серой зоной» – через финансовые вливания, поступление оружия, направление инструкторов и т.д. При необходимости обострения ситуации внешние силы, имеющие соответствующие стратегии, способны сделать это в короткие сроки и минимальными ресурсами.

Приведенная многослойная конструкция (а в реальности элементы всех описанных модели сосуществуют) достаточно хорошо объясняет происходящее в терминах экономических и политических интересов. В этих условиях резко снижается управляемость конфликта, и очевидность этого гипотетически должна вынудить центр к разработке и публичному озвучиванию новой стратегии. И действительно, власть постепенно переходит от ранее популярной «международно-террористической» трактовки к другим, ранее замалчившимся.

Весьма показателен в этом плане ответ Д. Медведева заместителю министра внутренних дел А. Еделеву на одном из недавних совещаний: «Вы сказали о влиянии ряда факторов, международных факторов, таких как подпитка бандподполья деньгами, экспорт религиозного экстремизма, – эти внешние факторы есть. Вы правы. Но основная причина коренится внутри страны, как это ни печально... Корни – в устройстве нашей жизни: в безработице, в бедности, в кланах, которым плевать на народ, которые только делят денежные потоки, приходящие сюда, борются за заказы, а потом друг с другом сводят счеты, и в коррупции, которая, действительно, получила очень широкое распространение и в правоохранительных органах тоже» [7].

Меняются и оценки значимости проблем Кавказа (признание Д. Медведева: «Некоторое время назад начало складываться впечатление, что ситуация на Кавказе, связанная с террористическими проявлениями, существенно улучшилась. К сожалению, события последнего времени показывают, что это не так...» [7]), и подходы к выбору инструментов. Например, утверждение Д. Медведева осенью 2008 г. по поводу особой системы управления регионом («Да, у нас очень много проблем, в том числе и с управлением на Северном Кавказе, но решать их нужно спокойно, нормальными цивилизованными методами» [7]) несколько не стыкуется с принятым в августе 2009 г. решением по Ингушетии (переход МВД Ингушетии под «прямое федеральное управление», расширение института прикомандированных сотрудников), планирующимся выведением ряда составов преступлений из компетенции судов присяжных и другими предлагаемыми мерами. Более того, по мнению аналитика из Ассоциации военных политологов С. Мелькова, ссылающегося на совещание Д. Медведева с членами Совета безопасности в Махачкале, «неформально президент дал добро на наведение порядка в регионе не только в правовых рамках. Им было четко заявлено, что правовой режим не является определяющим для борьбы с терроризмом» [13].

Обращает на себя внимание еще один момент, который, впрочем, не является новацией: отказ от признания значимости религиозной мотивации в деятельности террористов. Показательно недавнее выступление Д. Медведева, по сути призывающего уйти от этой конкретизации – «...мы не должны называть экстремистов «исламскими экстремистами». Правильное наименование бандита – просто бандит. У него нет религиозного содержания, даже если у него где-то в голове крутится, что он правоверный мусульманин. Он не мусульманин, он бандит. Так его и нужно называть и по телевизору, и в других средствах массовой информации» [5]. Практически о том же, но по-другому аргументируя, несколько лет назад говорил и В. Путин на совещании с членами правительства в Кремле, требуя от силовых структур более жесткого

обращения с бандитами на Северном Кавказе: «Только не надо употреблять их терминологию: джамаат какой-то, бандиты – они и есть бандиты» [11].

Вместе с тем, в таком подходе заключаются и некоторые опасности. С одной стороны, понятна логика и государственных деятелей, и ученых, утверждающих, что создание «в общественном мнении представлений о конфессиональном характере современного терроризма – есть прием или политической некорректности, или же результат целенаправленной подрывной деятельности тех сил, которые заинтересованы в расколе российского общества на религиозной основе» [3, с. 5]. Это – и аргумент противодействия исламофобии в обществе, и внешнеполитические соображения, связанные с поддержанием позитивного имиджа России в исламском мире, и т.п.

С другой же стороны, сложно не согласиться с мнением С. Маркедонова, который считает, что в этом случае власть «не понимает, с кем борется», в то время как даже в исламских странах «против исламистов ведется жесткая борьба, включая, в первую очередь, идеологическую сферу: радикальный ислам противопоставляется исламу лояльному, лояльность нации и государству – "сектантству"» [1]. Более того, само такое противопоставление является абсолютно необходимым шагом на пути популяризации «лояльного ислама».

Не следует, вероятно, преуменьшать роли самого фактора конфессиональной нетерпимости, приписывать ему, как это делают некоторые исследователи [3, с. 5], совершенно маргинальный характер в конфликтогенной картине региона: его роль в краткосрочной перспективе будет только усиливаться, и религиозный компонент в мотивации террористов уже сейчас достаточно значим. Это подтверждает не только анализ представлений о причинах действий террористов у людей, которые непосредственно с ними общаются, но и достаточно большое количество в целом успешных и состоявшихся людей, вовлеченных в террористическую деятельность отнюдь не по причине их бедности или невозможности иным путем самореализоваться [15]. По сути, в регионе растет поколение людей, исповедующих иную систему ценностей и претендующих на альтернативное устройство мира. Обращает на себя внимание и тот факт, что резкая активизация боевиков Кавказа началась примерно с того времени, как идеология сепаратизма, характерная для т.н. Чеченской Республики Ичкерия, была заменена дистанцировавшимся от ЧРИ лидером боевиков Д. Умаровым на идеологию создания общекавказского исламского государства («Имамат Кавказ») [10].

Следует добавить при этом, что помимо общественного мнения есть и экспертное, и «бюрократическое»; последнее особенно часто имеет свойство воспроизводить политический дискурс системы. Показательно в этом плане высказывание Ю-Б. Евкурова о Западе как заказчике терактов республике [9]. В таких случаях «просто бандиты» на уровне публичных высказываний первых лиц государства могут привести к «просто борьбе с бандитизмом» в программах и планах, что обязательно уведет от реальных причин проблем Северного Кавказа и на уровне решений.

Вместе с тем, говорить об отсутствии какого-либо понимания проблем российского Кавказа российской властью было бы несправедливо. В недавних выступлениях Президента РФ называются такие необходимые меры, как снижение зависимости региона от дотаций федерального бюджета через развитие собственных источников доходов, оптимизация структуры межведомственного взаимодействия, повышение квалификации кадров и удаление скомпрометировавших себя сотрудников правоохранительных органов, пресечение клановости, «покупки должностей» и других коррупционных проявлений, разработка комплексной программы по работе с молодежью на Северном Кавказе и т.д.

Имеется и ряд уже принятых стратегических документов, призванных реализовать упомянутые и иные инициативы на разных функциональных направлениях (начиная с федеральной целевой программы «Юг России» на 2008–2012 гг. и заканчивая Комплексным планом информационного противодействия терроризму в Российской Федерации на 2008–2012 гг.). Вместе с тем, целостной стратегии применительно к Северному Кавказу пока не наблюдается, хотя потребность в сведении всех направлений работы в единый согласованный документ не вызывает сомнений.

Однако сам факт появления документально оформленной «кавказской стратегии» внутренней политики России отнюдь не гарантирует ее незамедлительной реализации. Эффективность российского государственного управления отнюдь не прямо детерминирована наличием соответствующих доктринальных документов, зачастую рассматриваемых бюрократическим аппаратом как не обязательные к исполнению. Проблема заключается еще и в том, что в силу наличия в северокавказских реалиях упоминавшегося выше «кланово-федерального» слоя на практике применительно к региону не существует консолидированного «федерального центра». «Клановая логика», воспроизводимая на федеральном уровне – главная причина отсутствия как самой «кавказской стратегии», так и субъекта ее реализации. Абсолютно справедливо в этом контексте замечание о том, что «Северный Кавказ не следует рассматривать как некий заповедник терроризма, анархии и экстремизма. В этом регионе представлены все проблемы российской внутренней политики, наблюдаются симптомы всех ее болезней» [2].

Основным содержанием стратегии, таким образом, должна стать не только и не столько контртеррористическая, сколько «контркоррупционная операция», масштабы проведения которой при этом не могут ограничиваться сугубо региональными рамками. Некоторые эксперты в этой связи приходят к абсолютно пессимистичным выводам. Например, А. Храмчихин утверждает: «...она (коррупция) является несущей опорой этого государства. Совершенно непонятно, как может быть Кавказ, с соответствующими собственными традициями, менее коррумпирован, чем Россия. Это несерьезно» [14].

Несмотря на это, некоторый оптимизм внушает тот факт, что если ранее федеральную власть устраивал «пакт» с региональными элитами, заключенный по принципу «все что угодно в обмен на лояльность» и поддерживавший видимость спокойствия, то на фоне резкой дестабилизации обстановки в кризисный период проявление реальной, а не декларативной политической воли к решению проблем Северного Кавказа становится для нее вопросом политического выживания и самосохранения.

Библиографический список

1. *Маркедонов, С.* Кремлевские бои с тенью / С. Маркедонов. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/comments/2009/08/25_x_3240098.shtml, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
2. *Маркедонов, С.* Неравноценный обмен на лояльность / С. Маркедонов. – Режим доступа: http://www.gazeta.ru/comments/2009/06/09_a_3208619.shtml, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
3. *Медведев, Н.* Борьба с терроризмом на Северном Кавказе: проблемы и приоритеты / Д. Медведев, А. Боташева // Власть. – 2009. – № 7. – С. 5.
4. *Медведев, Д.* Выступление на расширенном оперативном совещании с членами Совета Безопасности 9 июня 2009 г. / Д. Медведев. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4383>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
5. *Медведев, Д.* Заключительное слово на встрече с муфтиями и руководителями регионов Северного Кавказа 28 августа 2009 г. / Д. Медведев. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5297>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
6. *Медведев, Д.* Начало рабочей встречи с директором Федеральной службы безопасности Александром Бортниковым 4 июня 2009 г. / Д. Медведев. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/4289>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
7. *Медведев, Д.* Совещание с участием членов Совета Безопасности о мерах по стабилизации социально-политической обстановки и нейтрализации террористических и экстремистских угроз в северокавказском регионе 19 августа 2008 г. / Д. Медведев. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/5236>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
8. *Медведев, Д.* Стенографический отчет о встрече с представителями общественных организаций 19 сентября 2008 г. / Д. Медведев. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/1467>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

9. *Минин, С.* Теракт в Назрани: Виноват Запад! / С. Минин. – Режим доступа: http://www.ng.ru/columnist/2009-08-19/100_evkurov.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
10. *После* создания Умаровым Кавказского эмирата Северный Кавказ превратился в горячую точку. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/158739>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
11. *Путин, В. В.* Выступление на общественном форуме народов Кавказа и Юга России Сочи 24 марта 2004 г. / В. В. Путин. – Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2004/03/62473.shtml>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
12. *Путин, В. В.* Выступление на расширенном заседании Государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 г. / В. В. Путин. – Режим доступа: http://archive.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82634_159528.shtml, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
13. *Сайт* Ассоциации военных политологов. – Режим доступа: <http://milpol.ru/ap/ap.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
14. *Самарина, А.* Кавказ поручили компетентным органам / А. Самарина. – Режим доступа: http://www.ng.ru/politics/2009-08-27/1_caucasus.html, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
15. *Северный* Кавказ глазами блоггеров. – Режим доступа: http://www.bbc.co.uk/russian/interactivity/2009/08/090827_blog_caucasus_beslan2.shtml, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
16. *Султанов, Ш.* Клань и планы. К ситуации на Северном Кавказе / Ш. Султанов. – Режим доступа: <http://www.islam.ru/pressclub/analitika/klaniplani>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
17. *ФСБ* и МВД России разошлись в оценках активности боевиков на Северном Кавказе. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/newstext/news/id/1203859.html>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.
18. *Чечня* после КТО: война не закончена. – Режим доступа: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/155726>, свободный. – Заглавие с экрана. – Яз. рус.

СТАДИАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ИССЛЕДОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

С.А. Нефедов
(Россия, г. Ставрополь)

Ключевые слова: политический процесс, стадийная модель политического процесса, артикуляция интересов, агрегация интересов, принятие политических решений, реализация политического курса.

Key words: public policy process, stages model of policy process, interest articulation, interest aggregation, policy making, policy implementation.

В политической науке под регионом понимается определенная территория какого-либо государства, для которой характерны своя структура и методы распределения и реализации власти [6, с. 83]. Из этого определения видно, что в любом крупном регионе разворачивается свой, специфический политический процесс. Исследование особенностей политического процесса того или иного региона, в том числе Каспийского и Кавказского, требует какой-либо теоретической модели. Считаем, что в качестве таковой может выступать стадийная модель. Конечно, она не лишена критических отзывов. Одни критики утверждают, что нельзя говорить о «начале» и «конце» процесса, который носит замкнутый, циклический характер [13, р. 349]. Другие подчеркивают, что нельзя отделять реализацию политического курса от обратной связи и оценки, потому что на практике они неразрывно связаны [8, р. 224]. Вместе с тем