



Л.А. Чибиров

К ИСТОРИИ ОСЕТИНО-ИНГУШСКОГО КОНФЛИКТА: ОТ ПРОТИВОСТОЯНИЯ К ВЗАИМОПОНИМАНИЮ

Л.А. Чибиров*

Аннотация. Статья посвящена анализу одного из значимых документов в сложном процессе постконфликтного урегулирования – Соглашению между Республикой Северная Осетия-Алания и Республикой Ингушетия о развитии сотрудничества и добрососедства (2002). Подписанное во исполнение указов Президента страны В.В. Путина, Соглашение оказалось реально действующим инструментом, способствовавшим ускорению процесса стабилизации обстановки, примирению сторон в межэтническом противостоянии.

Ключевые слова: Северная Осетия, Ингушетия, конфликт, контакт, Соглашение, стабилизация, переселенцы, Конституция, статья.

Противоречия социально-политического и правового характера, накопившиеся за годы постконфликтного строительства и еще более усугубляемые бескомпромиссными позициями обеих сторон по наиболее острым вопросам урегулирования, сдерживали процесс ликвидации последствий конфликта несмотря на все достигнутые договоренности. За прошедший с вооруженной фазы конфликта период на федеральном уровне было принято более 160 документов, регулирующих постконфликтное строительство в регионе. Однако далеко не все они исполнялись должным образом. По-прежнему реальной оставалась угроза спонтанного обострения обстановки в зоне конфликта. Требовалась политическая воля высших должностных лиц Северной Осетии и Ингушетии для отказа от жестких, взаимоисключающих установок и окончательного разрешения ситуации.

Благоприятные условия для этого возникли после избрания весной 2002 г. Президентом РИ М.М. Зязикова, не отягощенного обязательствами перед прежними властями. С этого времени во взаимоотношениях федерального центра с Северной Осетией и Ингушетией наметились структурные позитивные подвижки, стал налаживаться и непосредственный контакт руководителей обеих республик, проводивших прямые переговоры и встречи без посредников. Антагонистические стереотипы, формировавшие «образ врага» в массовом сознании населения обеих республик, начали мало-помалу разрушаться, а идеология вражды уступала место нормальным, конструктивным отношениям между Северной Осетией и Ингушетией.

Новый курс на оздоровление ситуации, взятый руководством РИ, позволил вплотную подойти к решению политических проблем, существующих между Северной Осетией и Ингушетией. Базой для дальнейшего поступательного развития добрососедских отношений стало подписанное 11 октября 2002 г. в г. Владикавказе Соглашение

между Республикой Северная Осетия-Алания и Республикой Ингушетия «О развитии сотрудничества и добрососедства», ознаменовавшее качественно новый этап в осетино-ингушских отношениях. На этот раз в церемонии подписания документа принимали участие авторитетные политические и общественные деятели обеих республик, что свидетельствовало в пользу своевременности этого шага и его широкой поддержки среди населения.

Подписанием Соглашения предшествовал ряд организационных и практических мероприятий, предпринятых во исполнение поручений Президента РФ от 10 июня и 5 августа 2002 г. Налаживающиеся контакты между руководителями обеих республик дали толчок для развития доверительных отношений между правительствами и представителями общественности Северной Осетии и Ингушетии. По инициативе спецпредставительства только в сентябре-октябре 2002 г. было проведено более 60 мероприятий с участием представителей федеральных органов власти, руководителей органов исполнительной власти республик, представителей силовых структур и правоохранительных органов, администраций местного самоуправления, жителей населенных пунктов. Все эти встречи преследовали одну цель – оптимизации морально-психологического климата, улучшения условий обустройства граждан в местах совместного проживания осетин и ингушей.

Подготовительный этап работы над документом проходил при регулярных консультациях с Администрацией Президента РФ и руководством ЮФО, которое информировалось о ходе выполнения поручений Президента РФ. Сам текст документа согласовывался с Главным государственно-правовым Управлением Президента РФ и Главным территориальным Управлением Президента РФ.

В преамбуле подписанного президентами Северной Осетии и Ингушетии А.С. Дзасоховым и

* Чибиров Людвиг Алексеевич – д. и. н., профессор, г. н. с. комплексного научно-исследовательского отдела при Президиуме ВЦ РАН (L.chidirov@mail.ru).

М.М. Зязиковым Соглашения указывалось, что стороны исходят из необходимости «восстановления атмосферы согласия, укрепления дружбы между осетинским, ингушским и другими народами, веками проживающими рядом», признавая при этом «свою ответственность за укрепление межнационального согласия, доверия и взаимопонимания» и руководствуясь Конституцией РФ, Конституцией РСО-А и Конституцией РИ. В совместном Заявлении, сделанном президентами обеих республик после подписания Соглашения, подчеркивалось, что отныне «перевернута страница трагедии осени 1992 года и начат новый этап в развитии отношений между республиками, направленный на согласие, развитие и сотрудничество» [1, 94–95].

В отличие от подписанных ранее двусторонних документов, определенная в Соглашении сфера взаимодействия Северной Осетии и Ингушетии не ограничивалась только проблемами ликвидации последствий конфликта (этой теме непосредственно касалась лишь одна из 17 статей документа), но была значительно расширена за счет включения вопросов социально-экономического и культурно-хозяйственного блока. Столь широкий контекст взаимоотношений открывал перспективы для разноплановых контактов не только между властными структурами, но и между представителями экономической, образовательной и культурной областей жизнедеятельности обеих республик, широкого спектра их общественных организаций. Как значилось в последней статье Соглашения, оно являлось бесспорным, а любые изменения по толкованию или применению его положений должны были разрешаться путем переговоров и консультаций между сторонами. В соответствии с документом стороны обязывались воздерживаться от действий, препятствующих достижению поставленных ими целей и наносящих экономический или иной ущерб РСО-А и РИ. В случае принятия решений, затрагивающих права и законные интересы другой стороны, необходимо было заблаговременно информировать об этом друг друга.

Таким образом, векторы развития двусторонних взаимоотношений смещались из области политико-идеологической в область взаимовыгодного социально-экономического и культурного сотрудничества.

В то же время апелляция к Конституциям РФ и обеих республик оставляла открытым «территориальный вопрос», однозначное отношение к которому ингушской стороны по-прежнему определял 11 пункт Конституции РИ. Радикального разрешения этого болезненного для обеих субъектов аспекта взаимоотношений принятый документ не предусматривал.

Тем не менее после подписания Соглашения и в Северной Осетии, и в Ингушетии предприняли активные действия по реализации тех его положений, которые касались взаимоотношений

между двумя республиками в хозяйственной, образовательной и культурной областях. Так, были заключены соглашения о сотрудничестве между всеми министерствами и ведомствами, отвечающими за деятельность в социально-экономической и культурной сфере РСО-А и РИ. Уже 22 октября была достигнута договоренность между Министерством культуры и искусства РСО-А и Министерством культуры РИ об участии Ингушетии в программе «Диалог культур». 20 декабря 2002 г. состоялось подписание соглашения между Министерством образования Ингушетии и Министерством общего и профессионального образования РСО-А. 17 января 2003 г. подписан договор о взаимодействии между Министерством здравоохранения РИ, Министерством здравоохранения РСО-А и Северо-Осетинской государственной медицинской академией о взаимодействии и сотрудничестве. Согласован был и план мероприятий Министерства труда и социального развития РСО-А по сотрудничеству с Министерством труда и социального развития РИ на 2002–2003 гг. В январе 2003 г. разработан совместный план мероприятий Министерств сельского хозяйства и продовольствия РСО-А и РИ [2]. Регулярными стали рабочие контакты членов правительств обеих республик, руководителей муниципальных образований. В работу по реализации Соглашения включились также и общественные организации двух республик: молодежные и женские объединения, творческие союзы, научная общественность. Немалую роль в установлении добрососедских отношений сыграли встречи в рамках «народной дипломатии» [3, 129–135].

Важную роль в создании атмосферы добрососедства сыграли и СМИ. Осетинская сторона на протяжении последних лет следила за тем, чтобы в республиканских СМИ не появлялись материалы, способные спровоцировать обострение обстановки. Ситуация в СМИ Ингушетии также изменилась к лучшему.

Важным аспектом постконфликтного строительства по-прежнему оставалась деятельность по возвращению вынужденных переселенцев в места прежнего проживания и их обустройству. За десять лет в процессе урегулирования произошли очевидные перемены. По состоянию на 1 января 2003 г. государственная поддержка в возвращении и обустройстве на территорию Северной Осетии была оказана 3 811 ингушским семьям (21 152 чел.). К этому времени число граждан, подавших заявления на возвращение на территорию Северной Осетии, составило 40 953 человека [4, 29]. В целом к 2003 г. 65 % из их числа и 81 % тех, чья прописка или факт постоянного жительства в Северной Осетии документально подтверждались, получили государственную поддержку. К 1 октября 2004 г. численность ингушских семей, которым была оказана государственная помощь в возвращении, возросла до 4 044 (21 823 чел.). Значительная часть граждан

– 600 семей (4 273 чел.) – приняла решение об устройстве в других населенных пунктах [4, 37]. Официальные итоги Всероссийской переписи населения 2002 г. свидетельствовали о проживании на территории Северной Осетии во время проведения переписи 21 442 жителей ингушской национальности.

Результаты работы по созданию единого банка данных вынужденных переселенцев, проведенной в 2002–2003 гг. ФМС МВД России при участии управлений по делам миграции МВД Ингушетии и МВД Северной Осетии и спецпредставительства, показали, что государственная поддержка в возвращении должна быть оказана 12 619 чел. [5, 13]. Таким образом, устранялись разночтения в определении количества вынужденных переселенцев, существовавшие между Северной Осетией и Ингушетией.

Количество временного жилья, завезенного в 1994–2002 гг. и предназначенного для размещения переселенцев, составило 1682 единицы, из которых 135 было выделено в 2002 г. Продолжалась работа по восстановлению объектов социально-бытовой инфраструктуры в Пригородном районе и г. Владикавказе (школы, дороги, объекты тепло-, газо- и водоснабжения, жилые дома, магазины, детские сады и пр.), открытию банковских счетов и погашению задолженности.

В целом темпы возвращения вынужденных переселенцев в 2003–2004 гг. заметно снизились. Это объяснялось прежде всего тем, что в т.н. проблемные населенные пункты (или их части) возвращение пострадавших семей близилось к завершению. Уже в июле-августе 2003 г. можно было констатировать, что в такие населенные пункты Северной Осетии, как Владикавказ, Спутник, Карца, Чермен, Чми, Эзми, Дачное, Куртат, Донгарон, Камбилеевское, Тарское, Балта (частично), Редант, возвращение вынужденных переселенцев близилось к завершению. С другой стороны, в населенных пунктах со сложной морально-психологической обстановкой пока не было создано подходящих условий для заселения ингушей. Ждали своего рассмотрения вопросы, связанные с возвращением и обустройством вынужденных переселенцев в Октябрьском, Ире, Южном, куда на тот момент не возвратился ни один человек. Не была окончательно ликвидирована и проблема т.н. «водоохранной зоны» (зона санитарной охраны источников питьевого водоснабжения г. Владикавказа) с населенными пунктами Терк, Чернореченское, Балта (частично), Редант (частично), откуда планировалось отселить всех ранее проживавших там граждан – более семи тысяч человек (из которых почти 85% составляли ингуши). Некоторым образом способствовать сглаживанию создавшейся ситуации могла практическая реализация проекта застройки поселка для вынужденных переселенцев на земельных участках, выделенных АМС Пригородного района вблизи Майского (пос. Новый).

Соответственно, перед органами государственной власти обеих республик стояла задача предварять мероприятия по возвращению семей вынужденных переселенцев активной разъяснительной работой с привлечением к ней авторитетных общественных деятелей с каждой стороны.

Продолжалась работа по социально-экономической адаптации вернувшихся. Учитывая сложную ситуацию в сфере занятости населения в Пригородном районе, Департаментом федеральной государственной службы занятости по РСО-А была разработана специальная программа содействия занятости населения в этом районе. После принятия новой редакции Постановления РФ от 6 марта 1998 г. значительно упростилась и процедура восстановления утраченного в ходе конфликта жилья. Однако практическая реализация этого решения полностью зависела от объемов и своевременности финансирования.

Окончательное решение проблемы вынужденных переселенцев требовало совместных усилий федеральных и республиканских органов исполнительной власти, как в экономической, так и в политической области. Нуждался в пересмотре и сам механизм практического возвращения вынужденных переселенцев. Если прежде он осуществлялся спецпредставительством и правительствами обеих республик, то после подписания Соглашения эту процедуру целесообразно было передать в ведение республиканских комитетов по делам беженцев и вынужденных переселенцев и глав местных администраций при координирующем участии соответствующих служб спецпредставительства и правительств обеих республик и надзоре органов прокуратуры.

Снятию остроты проблемы оставшихся вынужденных переселенцев в значительной мере могло способствовать полное и единовременное финансирование компенсационных выплат за утраченное жилье, тем более что основная часть этой категории граждан на тот момент государственную поддержку уже получила. Расчеты по стоимости работ по восстановлению объектов инженерной инфраструктуры с учетом средств, необходимых для открытия и обеспечения новых банковских счетов и погашения образовавшейся задолженности, проработанные с департаментами отраслевого финансирования и бюджетной политики Минфина РФ, показали, что для завершения финансирования мероприятий по ликвидации осетино-ингушского конфликта необходимо 2 213,8 млн рублей [6].

Однако выделение федеральных средств в объемах, достаточных для оказания помощи людям в восстановлении разрушенного жилья и социально-бытовой инфраструктуры, оставалось по-прежнему проблематичным. При общей финансовой потребности в 2003 г. в 1 020,7 млн рублей [3, 91–92]. Минфином России предусматривалось финансирование только в размере

202,5 млн рублей [7, 55]. Однако отложенный долг по уже открытым банковским счетам после получения средств в первом квартале 2003 г. составлял 420,1 млн рублей [8, 53]. Кроме того, сохраняющиеся на протяжении шести лет объемы финансирования мероприятий по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта (по 200 млн рублей ежегодно) вследствие инфляции, удорожания строительных материалов и увеличения сроков строительства приводили к ежегодному сокращению количества обустриваемых граждан.

При таких темпах финансирования говорить о скором завершении процесса ликвидации последствий конфликта не приходилось даже при условии выполнения всех пунктов «Программы мероприятий по завершению процесса ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта...», принятой после совещания в Ессентуках в сентябре 2000 г. и рассчитанной на период 2001–2003 гг. и Соглашения от 11 октября 2002 г. Существовавшие проблемы с возвращением и обустройством вынужденных переселенцев провоцировали периодические обострения ситуации и после подписания Соглашения, как это, например, произошло в августе 2003 г. в связи с мероприятиями по выделению АМС Пригородного района земельных участков для строительства жилья вблизи пос. Майский.

Играла свою негативную роль и несогласованность в действиях сторон по организации и осуществлению процесса возвращения вынужденных переселенцев, что было связано с реорганизацией и сменой в обеих республиках руководства ведомств, ответственных за решение проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

Меры, предпринимаемые осетинской стороной по возвращению вынужденных переселенцев, представлялись не слишком энергичными, что дало основание участникам парламентских слушаний в Госдуме РФ обвинять федеральные органы исполнительной власти и органы власти РСО-А в затягивании процесса возвращения [9]. На состоявшихся в первой декаде октября 2003 г. парламентских слушаниях (от участия в которых руководство РСО-А отказалось) были разработаны рекомендации, направленные на ускорение процесса ликвидации последствий конфликта и адресованные всем ветвям исполнительной власти на федеральном и республиканском уровнях. Исходя из необходимости завершить процесс возвращения вынужденных переселенцев к началу 2005 г., участники слушаний рекомендовали Правительству РФ предусмотреть выделение необходимых для этого средств в размере 2 213 млн рублей, в том числе в 2004 г. обеспечить финансирование в объеме 1,2 млрд рублей (включая сумму, необходимую для погашения задолженности по банковским счетам). Важным пунктом рекомендаций являлось предложение

Правительству РФ о разработке целевой федеральной программы социально-экономического и национально-культурного развития Пригородного района Северной Осетии. Федеральному Собранию РФ было рекомендовано оказать содействие в формировании комиссии по определению границ Ингушской Республики.

Весь сложный комплекс вопросов, связанных с завершением процесса ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта, был вынесен 26 декабря 2003 г. на рассмотрение участников совещания у Председателя Правительства Российской Федерации, где присутствовали также президенты Республики Северная Осетия-Алания и Республики Ингушетия, руководители федеральных министерств и ведомств и их заместители, сотрудники аппарата спецпредставительства. Последняя встреча в подобном формате, посвященная обсуждению проблемы осетино-ингушского конфликта, произошла в 1999 г., поэтому решения, принятые на состоявшемся в сентябре 2003 г. совещании, должны были скорректировать совместные действия федеральных, республиканских и местных органов власти по реализации мер, направленных на завершение постконфликтного строительства.

В протоколе, подписанном по итогам совещания [10], отмечалось, что скорейшее урегулирование событий октября-ноября 1992 г. в Пригородном районе Северной Осетии будет способствовать дальнейшему развитию федеративных и межнациональных отношений, укреплению единства Российской Федерации. Исходя из реальных возможностей федерального центра по финансовому обеспечению мероприятий, необходимых для завершения постконфликтного строительства, сроки его окончания отодвигались к 2006 г. Одновременно Минфину России поручалось внести в Правительство Российской Федерации предложения об увеличении ассигнований на мероприятия по урегулированию осетино-ингушского конфликта во втором полугодии 2004 г. (при годовом объеме финансирования 202,5 млн руб.) на 398,7 млн рублей для погашения задолженности по открытым банковским счетам.

Правительствам обеих республик и спецпредставительству было рекомендовано принять дополнительные меры по обеспечению выполнения взаимных обязательств для полной реализации Соглашения между РСО-А и РИ о развитии сотрудничества и добрососедства.

В целом, несмотря на противоречивый характер постконфликтного строительства, по всем его направлениям была достигнута положительная динамика: упорядочен процесс возвращения вынужденных переселенцев, мероприятия по их возвращению осуществлялись на основе взаимного согласия сторон, был проведен переучет вынужденных переселенцев, пострадавших во время конфликта и нуждающихся в государственной поддержке по возвращению и обустройству.

Таким образом, подписанное в октябре 2002 г. Соглашение явилось реально действующим инструментом стабилизации обстановки и восстановления добрососедских отношений между

Северной Осетией и Ингушетией. Именно после подписания этого документа наметились наиболее зримые тенденции в позитивной постконфликтной реконструкции социума.

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Заявление** Президента Республики Ингушетия и Президента Республики Северная Осетия-Алания от 11 октября 2002 г. // Деятельность представительства специального представителя Президента Российской Федерации... 2003. № 7, 8.
- 2. Информация** о деятельности органов государственной власти Республики Северная Осетия-Алания по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта октября-ноября 1992 г. в 2002 г. и выполнению Соглашения между Республикой Северная Осетия-Алания и Республикой Ингушетия о развитии сотрудничества и добрососедства // Архив Министерства по делам национальностей РСО-А. Ф. «Осетино-ингушские отношения». Оп. 4. Д. 35.
- 3. Кулаковский А.В., Соловьев В.А.** Северная Осетия и Ингушетия: опыт постконфликтного строительства новых отношений. – Владикавказ, 2003.
- 4. Соловьев В.А.** Федеральные посреднические структуры в зоне постконфликтного урегулирования: основные итоги деятельности // Деятельность представительства специального представителя Президента Российской Федерации... 2004. № 11.
- 5. Информация** о совещании полномочного представителя Президента Российской Федерации в ЮФО В.А. Яковлева с руководителями органов государственной власти РСО-А и РИ по вопросам развития осетино-ингушского сотрудничества в г. Владикавказе 9 июня 2004 г. // Деятельность представительства специального представителя Президента Российской Федерации... 2004. № 11. С. 13–14.
- 6. Тезисы** выступления спецпредставителя Президента Российской Федерации по вопросам урегулирования осетино-ингушского конфликта А.В. Кулаковского на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова // Деятельность представительства специального представителя Президента Российской Федерации... 2003. № 9, 10.
- 7. Харченко С.Д.** Открытие банковских счетов и финансирование мероприятий по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта в мае-декабре 2003 г. // Деятельность представительства специального представителя Президента Российской Федерации... 2003. № 9, 10.
- 8. Кулаковский А.В.** Деятельность представительства специального представителя Президента РФ по решению проблем ликвидации осетино-ингушского конфликта в 2002 году // Там же. № 7, 8. С. 53.
- 9. Рекомендации** парламентских слушаний в Государственной Думе Российской Федерации по теме: «О мерах, принимаемых органами государственной власти по возвращению вынужденных переселенцев в Пригородный район Республики Северная Осетия-Алания» от 9 октября 2003 г.
- 10. Протокол** совещания у Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова от 26 декабря 2003 г. № МК-П11-33 пр.

TO HISTORY OF THE OSSETIAN-INGUSH CONFLICT: FROM OPPOSITION TO MUTUAL UNDERSTANDING

L.A. Chibirov

Dr. Vladikavkaz scientific center of the Russian academy of sciences, Vladikavkaz (L.chibiroff@mail.ru)

Abstract. Article is devoted to the analysis of one of significant documents in difficult process of post-conflict settlement — to the Agreement between the Republic Northern Ossetia-Alania and the Republic of Ingushetia about development of cooperation and neighborliness (2002). Signed in pursuance of decrees of the president of the country V. V. Putin, the Agreement appeared really operating tool promoting acceleration of process of stabilization of a situation, reconciliation of the parties in interethnic opposition.

Keywords: North Ossetia. Ingushetia. Conflict. Contact. Agreement. Stabilization. Immigrants. Constitution. Article.

REFERENCES

1. The statement of the President of the Republic of Ingushetia and the President of the Republic Northern Ossetia-Alania of October 11, 2002//Activity of representation of the special representative of the President of the Russian Federation ... 2003. No. 7, 8.
2. Information on activity of public authorities of the Republic Northern Ossetia-Alania on elimination of consequences of the Ossetian-Ingush conflict of October-November, 1992 in 2002 and to implementation of the Agreement between the Republic Northern Ossetia-Alania and the Republic of Ingushetia about development of cooperation and neighborliness//Archive of the Ministry of affairs of nationalities of PCO-A. Т. «The Ossetian-Ingush relations». Оп. 4. 35.
3. Kulakovskiy A.V., Solovyov V.A. Decree. slave. Page 129-135.
4. Federal intermediary structures in a zone of post-conflict settlement: main results of activity//Activity of representation of the special representative of the President of the Russian Federation ... 2004. No. 11.
5. Information on meeting of the plenipotentiary of the President of the Russian Federation in the Southern Federal District V.A. Yakovlev with heads of public authorities of PCO-A and RI concerning development of the Ossetian-Ingush cooperation in Vladikavkaz on June 9, 2004//Activity of representation of the special representative of the President of the Russian Federation ... 2004. No. 11. Page 13-14.
6. Theses of speech of the special representative of the President of the Russian Federation concerning settlement of the Ossetian-Ingush conflict A.V. Kulakovskiy at meeting at the Russian Prime Minister M. M. Kasyanov//Activity of representation of the special representative of the President of the Russian Federation ... 2003. No. 9, 10. Page 7.
7. Harchenko S. D. Opening of bank accounts and financing of actions for elimination of consequences of the Ossetian-Ingush conflict in May-December, 2003 // Activity of representation of the special representative of the President of the Russian Federation ... 2003. No. 9, 10.
8. Kulakovskiy A.V. Activities of representation of the special representative of the Russian President for the solution of problems of elimination of the Ossetian-Ingush conflict in 2002//In the same place. No. 7, 8. Page 53.
9. Recommendations of parliamentary hearings in the State Duma of the Russian Federation on a subject: "About the measures taken by public authorities on return of displaced persons to the Suburb of the Republic Northern Ossetia-Alania" of October 9, 2003.
10. The protocol of meeting at the Russian Prime Minister M. M. Kasyanov of December 26, 2003 ave.No. МК-Р11-33.