

ГОРНЫЕ РЕГИОНЫ КАВКАЗА:

10 ПРИНЦИПОВ РЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

А. С. ДЗАСОХОВ

11 декабря 2001 года в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке состоялась церемония официального открытия Международного года гор (МГГ-2002), решение о проведении которого было принято Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 году. Предлагаем вниманию читателей доклад А.С. Дзасохова, Президента Республики Северная Осетия–Алания, академика РАН, доктора политических наук, представленный на IV Международной конференции «Устойчивое развитие горных территорий: проблемы регионального сотрудничества и региональной политики горных районов», Владикавказ, 23-26 сентября 2001 года. Конференция проводилась в рамках Международного года гор ООН.

Введение.

Настоящая IV Международная конференция «Устойчивое развитие горных территорий: проблемы регионального сотрудничества и региональной политики горных районов» фактически открывает Международный год гор ООН в России. Это большая честь и, в то же время, ответственность для Республики Северная Осетия–Алания и Российской академии наук, взявших на себя роль лидеров в продвижении идей устойчивого развития горных регионов в России. Так исторически сложилось, что, начиная с 1992 года, когда во Владикавказе состоялась I Международная конференция по вопросам развития горных территорий, партнерство государственных структур РСО-А и ученых РАН, университетов и других научных организаций Северного Кавказа и России заложило основы формирования научно обоснованных стратегий устойчивого развития горных территорий в России.

Следует отметить, что научные исследования



в этом направлении всегда поддерживались конкретными практическими шагами. Наиболее ярким примером этого сотрудничества явились разработка и принятие в 1998 году Закона «О горных территориях в Республике Северная Осетия–Алания». Это был первый в России и СНГ полномасштабный закон, легализовавший политику социально-экономического развития горных районов республики. Аналогичный закон «О социально-экономическом и культурном развитии высокогорных районов» был принят в 1999

году в соседней Грузии. Последнее представляется весьма символичным: две соседние горные страны не на словах, а на деле демонстрируют стремление и политическую волю реально решать проблемы социально-экономического развития горных территорий.

В этом контексте тема регионального сотрудничества и развития является исключительно актуальной, особенно в Кавказском горном регионе. К сожалению, во всем регионе доминируют

факторы, препятствующие устойчивому развитию экономической интеграции и сотрудничества. Эти факторы хорошо известны: вооруженные конфликты, экономический кризис в странах региона, потеря экономических и культурных связей, криминализация и т.д.. Поэтому трудно переоценить роль настоящей конференции, призванной глубоко, на фундаментальной научной основе, проанализировать процессы и пути регионального сотрудничества и развития горных районов Кавказа, которые часто являются и приграничными районами соседних государств.

Ниже вниманию участников конференции предлагаются ключевые принципы регионального сотрудничества и развития горных районов в Кавказском регионе. Эти принципы могут быть приложены и к другим горным регионам России и СНГ.

Принцип 1. Горные районы должны быть признаны общенациональным культурным, гуманитарным и природным достоянием всего общества и государства.

В последнее десятилетие в российском обществе сформировалось восприятие горных территорий как очагов конфликтов и терроризма. Главным фактором этого является Чеченский конфликт, а также другие региональные конфликты на территории бывшего СССР.

В недалеком прошлом положение было совсем другим. Горы являлись эталоном красоты и величия, а горцы олицетворяли честь, мужество и надежность. Такие понятия, как справедливость («закон гор»), взаимовыручка («куначество») и гостеприимство были хорошо знакомы российскому обществу в любых уголках страны. Этому в значительной степени способствовало традиционное уважительное отношение к горцам в российской культуре. Достаточно вспомнить произведения А.С. Пушкина, М.Ю. Лермонтова, Л.Н. Толстого и многих других выдающихся поэтов и художников России и Кавказа. Даже в период кавказских войн середины 19 века это отношение к горам и горцам не менялось. В народе всегда с восхищением относились к архитектурным памятникам Дагестана и Осетии, Сванетии и Ингушетии. Кубачинские изделия из сереб-

ра были известны далеко за пределами региона.

Уважительное отношение к горным районам характерно для многих регионов мира. В Европе, например, принцип гуманитарной ценности горных районов является общепризнанным: «Горное население представляло в прошлом и представляет собой в настоящем ценнейшее человеческое достояние с богатейшими традициями, культурой, трудолюбием и мастерством, которые являлись источником благополучия и без которых невозможно представить историю континента».¹ В Швейцарии все общество готово поддерживать горных фермеров (через льготные налоги, закупочные цены и т.д.), которые рассматриваются в качестве единственных хранителей культурных ландшафтов – эталонов красоты и привлекательности для туристов. На Востоке (в Китае, Японии) горы покрыты ореолом духовности и святости.

Всему российскому обществу необходимо вернуть понимание и восприятие горных районов как неотделимых элементов российского политического, экономического и культурного ландшафта. Только признание государством и обществом специфики и ценности горных территорий поможет выработать эффективную политику их устойчивого развития. Возвращение объективного и привлекательного образа гор и горных народов требует длительной и ответственной работы многих действующих сил – политиков, ученых, творческой интеллигенции и представителей СМИ. Это серьезный вызов всему обществу и государству. Вызов 21-го века.

Принцип 2. Устойчивое социально-экономическое развитие горных районов возможно только в том случае, если ресурсный потенциал (природный и человеческий) будет активно и эффективно использован с учетом интересов самих горных районов и горцев.

До настоящего времени в большинстве горных регионов мира доминируют стратегии использования ресурсного потенциала гор – гидроэнергетического, горно-рудного, рекреационного и т.д. – внешними пользователями на благо развития равнинных и урбанизированных центров. В России механизмы компенсации за ущерб, наносимый горным районам в ходе использования местных ресурсов,

¹ Eduardo Martinengo. *A Policy for European Mountain regions (1988)*. Council of Europe [Эдуардо Мартиненго. Политика для горных регионов Европы. Совет Европы. 1988]

не предусмотрены, не говоря уже о партнерских схемах экономического взаимодействия. Не существует даже критериев и научно обоснованных концепций участия местного населения и органов самоуправления в обоюдовыгодном использовании ресурсного потенциала горных территорий.

Безусловно, в этом случае затрагивается фундаментальный вопрос собственности на землю, на природные ресурсы, проблема распределения доходов от эксплуатации последних. В условиях малоземелья, чувствительности природной среды гор к тяжелым воздействиям, а также психологии и ментальности горных обществ этот вопрос требует особого, нетривиального, подхода, адаптированного к конкретным условиям. Унитарные «равнинные» методы управления горными ресурсами, как это практиковалось в недавнем прошлом, неэффективны и обычно приносят непоправимый ущерб горным территориям и населению.

В мире существуют примеры эффективного сотрудничества «внешних» и «местных» действующих сил по равноправному и справедливому использованию ресурсов горных территорий. Это ряд альпийских европейских стран – Австрия, Швейцария, частично Франция и Италия. Их опыт может оказаться полезным при формировании национальных стратегий использования ресурсов в горных районах России или стран Кавказа. Однако не следует слишком обольщаться возможностью прямого переноса альпийских схем на территорию Кавказа или горных районов Центральной Азии. Иная политическая и культурная среда требует самостоятельных решений, учитывающих специфику исторического, культурного и экономического развития.

Однако сам принцип эффективного использования всего ресурсного потенциала горной территории с максимальным учетом интересов (и участием) местного населения является, на наш взгляд, одним из ключевых элементов устойчивого развития горных районов.

Принцип 3. Экономические, культурные и торговые отношения между соседними горными территориями должны активно и взаимовыгодно развиваться и выборочно контролироваться местными и региональными институтами управления.

Формирование местных систем связей будет не только способствовать усилению роли отдельных территорий, но и повысит инвестиционную привлекательность в отдельных секторах эконо-

мики – сельском хозяйстве и туризме, например.

Принцип 4. Государство должно осуществлять гибкую политику поддержки местных инициатив и планов социально-экономического развития горных районов, поскольку их развитие происходит под доминирующим влиянием сил, находящихся далеко за их пределами, в экономически развитых центрах.

Без политической воли и поддержки горных районов государством реализация стратегий устойчивого развития горных районов будет утопией. Специфика отдаленных и изолированных горных районов, неразвитость инфраструктуры и экономики, риск стихийных бедствий и многое другое *априори* ставят эти территории в неравные условия с более благоприятными территориями. Ответственность государства заключается не столько в прямой субсидируемости этих территорий, сколько в создании условий (правовых, экономических) для успешной реализации собственного потенциала экономического развития.

Принцип 5. Фундаментальная и прикладная наука должна выработать новый подход (парадигму) в разработке теории устойчивого развития горных территорий, обладающих своими особенностями и спецификой.

Речь идет о комплексных междисциплинарных исследованиях проблем развития горных территорий, рассматриваемых как единая система взаимодействий естественных, гуманитарных и культурных процессов и связей. До последнего времени в исследованиях горных территорий доминировал (и доминирует) отраслевой, узкодисциплинарный подход: геологи исследовали геологическое строение территории и размещение полезных ископаемых, гидрологи изучали водные ресурсы, социологи и этнографы исследовали вопросы демографии и миграции населения и т.д. Практически отсутствуют труды, где осуществляется научный анализ всей совокупности процессов, где горная территория рассматривается как единая система, развивающаяся в конкретном природном и социально-экономическом пространстве и в конкретном историческом измерении.

Другой серьезной задачей, стоящей перед фундаментальной наукой, является «перевод» результатов исследований на язык практических действий. Этот язык должен быть понятен и досту-

пен не только работникам практической сферы управления – экономистам, инженерам, менеджерам, но и простому человеку, живущему в горах и имеющему свой багаж знаний и опыт жизни и хозяйствования в горах.

Могут возразить, что в России и СНГ проблема т.н. «внедрения» хорошо отработана в практике научных исследований в предыдущие десятилетия. Это, безусловно, так, однако эффективность подобного «внедрения» хорошо известна по «теориям неперспективных деревень», что в горных регионах бывшего СССР обернулось политикой принудительного переселения горцев в более «благоприятные климатические условия» равнин и низменностей. Это происходило на Кавказе. Это происходило в горах Средней Азии, когда десятки тысяч семей переселялись из гор на хлопковые плантации.

Вопрос перевода фундаментальных научных исследований в конкретную область стратегий и моделей устойчивого развития в настоящее время стоит гораздо серьезнее, чем это было прежде. Это определяется целым рядом новых факторов, появившихся в последнее десятилетие. Среди последних важнейшее место занимают процессы глобализации экономики, климатических изменений, роста численности населения. Под их пресом окажутся и наиболее уязвимые и чувствительные к изменениям горные территории.

Мировое научное сообщество уже отреагировало на эти вызовы 21-го века: принят ряд крупных научных программ и инициатив по проблемам развития горных территорий. В качестве примера можно назвать две интересные программы.

1. В рамках крупнейшей Международной биосферно-геосферной программы (IGBP) сформирована научная программа «Глобальные изменения и горные регионы».² Эта программа включает в себя 4 направления исследований:

- долгосрочный мониторинг и анализ индикаторов изменений природной среды в горных регионах (мониторинг водных ресурсов, включая динамику оледенения; изменения растительности и почв; изменения водного баланса в водосборных бассейнах);
- разработка интегральных моделей изменений окружающей среды в различных горных регио-

нах мира (создание согласованных экологических, гидрологических и землепользовательских моделей, описывающих изменения поверхностного покрова в горах; создание региональных моделей атмосферной циркуляции в горах);

- изучение процессов вертикальной дифференциации в водосборных бассейнах гор (установление индикаторов реакции горных экосистем на воздействие различных факторов; анализ водного стока и его динамики; взаимосвязи между разнообразием и функционированием экосистем);
- устойчивое природопользование и управление природными ресурсами (изменения лесных ресурсов; интенсификация и/или экстенсификация сельского хозяйства в горах в контексте продовольственной безопасности; изменения в использовании водных ресурсов).

2. Весьма интересной представляется инициатива швейцарской академии наук, выдвинувшей новую исследовательскую парадигму *партнерских исследований*³ проблем устойчивого развития в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. Ее суть заключается в самой широкой кооперации ученых и общественности, начиная с совместной формулировки проблемы и задач исследований, и, что представляется весьма перспективным, совместное (ученых и общественности) проведение в жизнь результатов научных исследований после завершения исследовательской фазы проекта. Этот подход представляется весьма перспективным, поскольку в результате сотворчества ученых, местного населения и местных органов власти появляется возможность соединить академические знания с традиционными знаниями коренного населения, реально и конкретно определить проблемы и приоритеты развития, найти нетривиальные способы решения этих проблем. Это весьма непростая задача – найти общий язык и быть равноправными партнерами по исследованиям.

Наконец, хотелось бы упомянуть об одной инициативе ученых Российской академии наук, предложивших в 1999 году международную программу «Горная геоэкология и устойчивое развитие» в рамках Международной Ассоциации Академий наук СНГ (МААН). Эта программа, предложен-

² *Global Change and Mountainous Regions. The Mountain Research Initiative. 2001.IGBP Report Series. Stokholm. 86 pp.*

³ *Guidelines for Research in Partnership with Development Countries. 11 Principles. 1998. Commission of the Conference of the Swiss Academy of Science. Bern. 56 pp.*

ная Объединенным научным советом по фундаментальным географическим проблемам МААН, получила поддержку со стороны ученых всех горных стран СНГ (Кавказа, Центральной Азии, Украины). Президент Киргизстана академик А. Акаев дал согласие быть патроном этой программы в МААН. К сожалению, ее развитие сдерживается отсутствием финансовых ресурсов в МААН и нерасторопностью организационных структур самой Ассоциации.

Эта программа хорошо корреспондируется с целями Международного года гор и, что самое главное, хорошо учитывает общую специфику горных территорий в бывшем СССР: несмотря на существующие региональные различия, для всех них реализовывалась единая политика социально-экономического развития. Очевидно, следует предпринять усилия по реализации этой программы в странах СНГ.

Принцип 6. Подготовка специалистов, понимающих специфику развития горных регионов.

До настоящего времени существует пробел в подготовке специалистов, ориентированных на работу в горных районах. Эта ситуация характерна не только для России, но и для остальных горных стран мира. В этой связи весьма интересной представляется инициатива президентов Казахстана (Н. Назарбаев), Киргизстана (А. Акаев), Таджикистана (Э. Рахмонов) и Ага Хана в создании Университета Центральной Азии, который будет готовить специалистов для горных регионов. Это будут специалисты двух типов: во-первых, широко мыслящие люди, охватывающие весь комплекс проблем развития горных территорий (лидеры); и, во-вторых, люди, способные не только вести собственный бизнес в горах, но и создавать рабочие места для горного населения (предприниматели). Университет Центральной Азии будет формироваться по высшим международным стандартам обучения. Его основной кампус, стоимостью в 2000 млн. долларов, будет построен в Хороге, центре Горно-Бадахшанской автономной области Таджикистана. Все современные методы обучения (дистанционный, в частности) составят основу его работы. Университет, который является частным и самостоятельным учебным заведением, открыт для участия всех заинтересованных стран. Опыт работы этого университета может оказаться весьма полезным и для российских вузов.

Принцип 7. Необходимо поддерживать и развивать межобщинные связи в приграничных районах.

Как правило, в соседних, разделенных государственной границей, районах живут близкие по крови и культуре общины. Часто – это близкие или отдаленные родственники. Такая ситуация типична не только для Кавказа, но и для большинства горных регионов мира. Стремление к сохранению и поддержке межобщинных связей – естественное стремление людей, разделенных искусственным барьером, каким является для них государственная граница. Поэтому создание условий для легального общения и поддержания тесных родственных связей способствует установлению доверия и стабильности в приграничных районах. Эти условия реализуются через специальные межгосударственные соглашения и правила, регулирующие безвизовый режим поездок жителей приграничных районов и правила приграничной торговли.

Принцип 8. Необходимо сохранять, поддерживать и восстанавливать среду обитания, традиционные системы природопользования, культурное и природное наследие гор и горных народов, парки мира, трансграничные биосферные территории, ярмарки.

Культурные ландшафты, отражающие традиционные системы землепользования и жизни местного населения в горах, не только хорошо адаптированы к местным условиям, но и, как правило, обладают своеобразной красотой и привлекательностью для туристов. Они являются культурным и историческим наследием не только самих горных народов, но и всего общества, страны. К сожалению, в процессе освоения ресурсов горных территорий – минеральных, лесных, гидроэнергетических и т.д. – эти ландшафты безвозвратно уничтожаются, превращаются в заброшенные земли, где развиваются эрозия, оползни, сели. Разрушение среды жизни горных народов ведет к разрушению культурных и этических ценностей горных обществ, деградации нравственных норм поведения, росту социальной напряженности. Все это хорошо известные вещи, однако продолжающие существовать, особенно в условиях отдаленных горных территорий. Поэтому концепции трансграничных парков мира, биосферных территорий, которые активно развивались в последнее десятилетие авторитетными международными

организациями (Международный союз охраны природы, ЮНЕСКО), являются хорошим инструментом для снижения социальной и межэтнической напряженности, перехода от конфликтных моделей к моделям устойчивого развития горных районов. Такие схемы уже реализованы в Центральной и Южной Америке (Парк мира «Амистад» (дружба), трансграничный заповедник в зоне вооруженного Эквадору-Перуанского конфликта), в Азии (трансграничный заповедник на границе Китая и Пакистана), в Европе (Карпатский трансграничный биосферный заповедник) и др.

На Кавказе эти идеи могут найти свое применение во многих пограничных районах, в том числе в зонах конфликтов и напряженности.

Принцип 9. Государство и общество должны оказывать реальную институциональную поддержку развитию трансграничного сотрудничества через систему двух- и многосторонних соглашений, договоров, конвенций.

Реализация идей трансграничного сотрудничества должна базироваться на твердой правовой основе в виде межгосударственных соглашений и договоров. Нормы международного права должны составлять каркас подобных соглашений. Эти соглашения могут носить как рекомендательный характер (декларации, хартии), так и обязательный для участников договоренностей (конвенции, договора).

Принцип 10. Информированность общества о реальных проблемах развития горных территорий, развитие информационных связей между самими горными регионами.

Открытая, объективная и всесторонняя информация о проблемах развития горных территорий является обязательным условием устойчивости их развития. Для российских реалий в этом вопросе необходимо добиться изменения образа горных территорий, которые воспринимаются сейчас как инкубаторы конфликтов и терроризма. Нужна многокрасочная палитра жизни и существования горных народов. Общество должно знать, что жизнь в горах имеет свои особенности, трудности и привлекательность.

С другой стороны, необходимо ликвидировать

огромные пробелы в информированности самих горцев, которые не знают, что происходит в соседних горных странах, в других горных регионах мира. Они не знают или имеют очень ограниченную информацию о существующих позитивных программах развития, внедрении новых технологий в повседневную жизнь в горах – энергетическое обеспечение, участие в управлении лесами, коммуникационные связи.

Правильно организованный туристический бизнес, в который вовлечено местное население, открывает большие возможности в «открытии миру» самых отдаленных горных территорий.

В настоящее время Кавказ не относится к числу регионов, привлекательных для развития массового туризма. Однако это явление временное. Хорошо известно, что некогда «конфликтные» горные регионы сейчас испытывают настоящий туристический бум (Пакистан, например). Поэтому уже сейчас необходимо вести самую активную работу по восстановлению туристической привлекательности Кавказа, хотя бы в его отдельных частях. Этот процесс должен сопровождаться хорошей информационной обеспеченностью.

Заключение.

Механизмы реализации этих принципов.

Предложенные выше принципы регионального сотрудничества и устойчивого развития горных территорий могут быть реализованы лишь при наличии конкретных механизмов, составляющих согласованную систему действий. Этот процесс должен иметь постоянную и долгосрочную перспективу, являясь частью общей стратегии регионального развития страны и международного сотрудничества. Нельзя допустить, чтобы проблема развития горных территорий рассматривалась только в экологическом контексте, как это происходит в настоящее время, и оказалась «модной, проходящей темой», которая будет забыта после 2002 года, когда будет завершен Международный год гор ООН. «Горная составляющая» истории Российского государства насчитывает несколько столетий, и до сих пор этот феномен по-настоящему не осознан ни государством, ни обществом. Ниже перечислены некоторые возможные механизмы реализации принципов регионального сотрудничества и устойчивого развития горных территорий.⁴

⁴ Некоторые из них уже предлагались в Национальном докладе «Горные регионы России: состояние и проблемы развития» (1997), другие сформулированы впервые.

1. Широкая информация (пропаганда) общества о культурных и традиционных ценностях горных народов России, составляющих общечеловеческое наследие всего российского общества и государства.

Государство должно взять на себя инициативу по формированию и финансовой поддержке крупной информационной программы, привлекающей к этому неправительственные и общественные организации. Партнерами в реализации этой программы должны выступать средства массовой информации (пресса, телевидение). Особое значение имеет участие местных и региональных СМИ в освещении повседневной жизни горных территорий, положительных результатах реализации местных программ развития. Эта информация должна быть услышана на общенациональном уровне. «Голос горцев должен быть услышан всеми гражданами России».

2. В Государственной Думе и Федеральном собрании РФ необходимо образовать парламентские группы, лоббирующие интересы горных территорий России.

Примером этому могут служить парламенты Италии, Швейцарии, где существуют объединения депутатов, отстаивающих интересы горных районов. В Европейском Парламенте (как и в Итальянском) эти группы объединены под названием «друзей гор».

В России предпринимаются попытки создать Ассоциацию горных территорий России на парламентской основе. Инициатором этого движения выступило Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай, прошедший в июне этого года в Горно-Алтайске учредительное собрание, в котором приняли участие представители 9 субъектов Российской Федерации (включая Дагестан).

3. Создание федеральной целевой комплексной программы по изучению проблем горных территорий.

В нашей стране имеется уникальный опыт по оценке ресурсного потенциала и выработке стратегий развития регионов. Имеются в виду работы, выполнявшиеся Советом по изучению производительных сил (СОПС) и Академией наук СССР в 30-е годы. Достаточно вспомнить исследования, выполненные в Таджикистане в начале 30-х годов. До сих пор результаты этой работы не потеряли своей актуальности и значения. Безусловно, новые политические, социально-экономические и экологические реалии требуют новых подходов, однако отечественный опыт организации таких

исследований составляет национальное достояние российской науки.

4. Проведение парламентских слушаний по вопросам развития горных регионов России.

Парламентские слушания по проблемам развития горных территорий России могут рассматриваться как первый шаг по формированию «горной политики» России. Опыт Республик Северного Кавказа – РСО–Алания, Дагестана, Республики Алтай по формированию основ такой политики может явиться предметом анализа и обсуждений. Желательно, чтобы инициативу по проведению таких слушаний взяли на себя комитеты по региональной политике и «экономические» комитеты.

5. Подготовка и заключение региональных конвенций (договоров) по сотрудничеству, сохранению окружающей среды и развитию приграничных горных территорий (Кавказ, Алтай)

Эту работу, которая была начата несколько лет назад на Кавказе, необходимо активизировать и продолжить. В качестве образца подобных соглашений может быть использована Альпийская Конвенция, принятая 11 европейскими странами, расположенными в Альпах, которая регулирует вопросы развития горных районов, субъектов Альпийской Конвенции. В первую очередь это касается транспорта, сельского хозяйства, использования водных ресурсов, туризма и защиты окружающей среды. Все эти вопросы весьма актуальны и для Кавказского горного региона.

Перечисленные выше механизмы реализации принципов регионального сотрудничества и развития горных районов должны быть направлены на решение главной задачи – формирование государственной политики развития горных регионов России.

В заключение хочется еще раз подчеркнуть тот факт, что IV Международная конференция по устойчивому развитию горных территорий открывает «парад» конференций, посвященных Международному году гор в России и, возможно, в мире. Насколько нам известно, через несколько дней в Интерлакене, Швейцарии, начинается всемирный горный семинар, официально включенный в список основных мероприятий ООН по проведению Международного года гор. Хочется надеяться, что Владикавказская конференция будет достойным прологом к этому глобальному событию и внесет свой весомый вклад в решение проблем устойчивого развития горных регионов. В России, мире и на Кавказе!