

ВЛИЯНИЕ РАЗЛИЧНЫХ СТРАТЕГИЙ УПРАВЛЕНИЯ НА ХАРАКТЕР РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ И РАЗВИТИЯ СЕВЕРОКАЗАСКИХ РЕСПУБЛИК

A.H. Гуня, Т.З. Тенов, М.З. Шогенов, А.М. Чеченов

DOI 10.18522/2072-0181-2015-88-94

Анализ современных стратегий управления на Северном Кавказе, представленный в научной литературе с точки зрения недостаточной "демократизации", часто затеняет ряд фактов из новейшей истории развития северокавказских регионов. Северный Кавказ прошел суровые 1990-е годы и вступил в новое тысячелетие, избежав анархии, беспорядка и деинтеграции. Несмотря на известные "болезни" – коррупцию, клановость, дотационную зависимость и др., наблюдаются устойчивые образцы взаимодействия населения и власти, обеспечивающие ее определенную легитимность. Такое взаимодействие осуществляется далеко не всегда на основе известных механизмов, принятых в модели либеральной демократии. Часто, наоборот, демократические процедуры обеспечиваются более глубокими и неформальными механизмами власти. К тому же сами понятия власти и ее функций имеют свою специфику на местах.

Дискурс "демократическое управление" отодвигает на второй план изучение внутренней динамики политических режимов. Детальному изучению реальных социально-полити-

ческих процессов на региональном уровне мешает также и дефицит методов исследований. Советское наследие с его упором на анализ социальных процессов в исторической перспективе оставляло мало шансов у исследователей для изучения современности. Между этнографическими (достаточно широко развитыми и добродетельными) и политическими (в значительной мере макро регионального и обобщающего характера) работами по Северному Кавказу имеется большой разрыв.

В этой связи авторы видят две важнейшие опасности, подстерегающие на пути анализа реальных механизмов и практик управления на местах: а) слепую приверженность догмам и концепциям, включая "западную прогрессивную мысль"; б) слабое и поверхностное изучение локальных процессов и взаимосвязей акторов, институтов и ключевых ресурсов. Как показали предыдущие работы, если объективно изучать процессы в регионах, то можно прийти к весьма интересным выводам. Например, о том, что "местная демократия" может устанавливать свой порядок и гарантировать устойчивость и безопасность в определенных размерах. Она лучше всего

Гуня Алексей Николаевич – доктор географических наук, старший научный сотрудник Института географии РАН, профессор кафедры социально-политических теорий и технологий Кабардино-Балкарского государственного университета, 360004, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173, e-mail: gunyaa@yahoo.com, тел.: 8(8662)421042;

Тенов Тимур Залимханович – кандидат юридических наук, заведующий кафедрой социально-политических теорий и технологий Кабардино-Балкарского государственного университета, 360004, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173, e-mail: ten.kb07@gmail.com, т.: 8(8662)421042;

Шогенов Мурат Замирович – кандидат психологических наук, доцент кафедры теории и технологии социальной работы Кабардино-Балкарского государственного университета, 360004, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173, e-mail: mshogenov@gmail.com, т.: 8(8662)425071;

Чеченов Аслан Магометгериевич – кандидат философских наук, доцент кафедры теории и технологии социальной работы Кабардино-Балкарского государственного университета, 360004, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173, e-mail: a.chechenov@mail.ru, т.: 8(8662)425071.

Alexey Gunja – Kabardino-Balkarian State University, 173 Chernyshevsky str., Nalchik, 360004, e-mail: gunyaa@yahoo.com, tel.: +7(8662)421042;

Timur Tenov – Kabardino-Balkarian State University, 173 Chernyshevsky str., Nalchik, 360004, e-mail: ten.kb07@gmail.com, tel.: +7(8662)421042;

Murat Shogenov – Kabardino-Balkarian State University, 173 Chernyshevsky str., Nalchik, 360004, e-mail: mshogenov@gmail.com, tel.: +7(8662)425071;

Aslan Chechenov – Kabardino-Balkarian State University, 173 Chernyshevsky str., Nalchik, 360004, e-mail: a.chechenov@mail.ru, tel.: +7(8662)425071.

адаптирована к местным социально-географическим и историческим условиям, наиболее эффективно предотвращает острые конфликтные ситуации и всплески насилия. Конечно, ни в коем случае не следует идеализировать. Но и сбрасывать ее со счетов, делая ставку на "прививку" чужих институтов (что собственно и происходило в 1990-е годы и нередко повторяется сейчас), неэффективно. Государство, перенимая сторонние законы и институты, созданные в других условиях и которые, как правило, не работают, само зачастую тратит усилия на то, чтобы вытеснить их или адаптировать к действительности [1].

Возможность совместного и взаимоуважительного функционирования нескольких правовых систем задвигается в области теоретических исследований. Как показали исследования в Средней Азии и на Кавказе, государственно-правовые, традиционные нормы могут эффективно взаимно дополнять друг друга в определенных ситуациях [2, 3].

Особенно управлении, как внешнем регулирующем факторе, его позитивных и негативных сторонах и уроках на Кавказе написано много. С одной стороны, государство как институт всегда заинтересовано в упрощении действительности для удобства управления, контроля и учета [4]. Вместе с тем гетерогенный по своим культурным, историческим, географическим и другим особенностям Северный Кавказ представляет собой объективное разнообразие условий, при которых унификация внешних управленческих регуляторных функций и решений затруднено и далеко не всегда эффективно. Как показывает история, попытки унифицировать властную вертикаль требовали огромных усилий на содержание структур по контролю и санкциям. Внедрение же готовых образцов демократии в последние десятилетия часто приводило к высоким транзакционным издержкам, а, порой, и к конфликтам.

В некоторых работах местные механизмы самоорганизации и самоуправления оцениваются для Северного Кавказа как единственны возможные в современных условиях, чтобы предотвращать насильтственные конфликты [5], что является, на наш взгляд, крайностью. Более эффективным для Северного Кавказа может быть управление, которое использует уже имеющиеся местные регуляторные механизмы, образующие гибридные формальные

и неформальные институциональные структуры, включающие глубоко укорененные традиционные институты и нормы [6, 7].

В центр исследования поставлено выявление и изучение конфликтных ситуаций, которые сами по себе могут быть индикатором как депрессивного состояния и регресса, так и прогресса, а их изучение дает ключ к пониманию динамики социальных процессов [7]. Изучение конфликтов происходит по разработанной методике, включающей анализ условий протекания конфликтов, акторов, ключевых ресурсов, институтов [1]. Институционально ориентированный подход в исследовании конфликтов предполагает существование специальных правил, которые регулируют конфликт через различные процедуры и благоприятствуют социальной динамике, делая институциональную структуру общества более надежной, и, следовательно, готовой к избирательным (не приводящим к разрушениям и фрагментациям) изменениям в обществе в целом [8]. Такой, базирующийся на правилах, способ регулирования конфликта Г. Эльверт определил как процедуру [9], Н. Луманн продемонстрировал его способность генерировать легитимность [10], а А. Хиршманн убедительно доказал, что подобный способ лежит в центре социальной сплоченности, наблюданной в демократических и других современных обществах [11].

Разнообразие регионов Северного Кавказа позволяет выделить две наиболее типичные стратегии управления на основе степени их централизации. Первая из них представлена в Чечне. Это высоко централизованное управление с прямыми назначениями на должностные позиции, преимущественное формирование бюджета из федеральных субсидий, государственная монополия на землю и контроль бизнеса. Здесь нет прямой оппозиции Главе республики. Главы отдельных районов в республике назначаются. Федеральные субсидии и программы развития обеспечивают высокий уровень безопасности и постепенное восстановление экономики. Однако большинство проектов зависит от объемов федерального субсидирования. Широко применяется практика индивидуального шефства государственными служащими или авторитетными бизнесменами над экономическим развитием тех или иных районов республики. Сам Глава республики имеет широкую поддержку среди населения. Сложившаяся

ситуация в Чечне может считаться привилегированной. Так, к примеру, попытка предыдущего Главы Кабардино-Балкарии (КБР) Арсена Канокова монополизировать власть и бизнес привела к дестабилизации республике и его последующей отставке.

Вторая стратегия управления может быть представлена в Карачаево-Черкесии, где Глава республики – это компромиссная фигура для основных бизнес-кланов. Борьба за доступ к бюджетным потокам проникает и до местного уровня. Этнический компонент может быть вовлечен в эту борьбу, однако экономические интересы, как правило, вынуждают бизнес-элиты сотрудничать вне зависимости от этничности. На равнинной части республики земли сельскохозяйственного назначения приватизированы. Наблюдаются частные силовые конфронтации между различными группами интересов, организованные преступные группировки предлагают свои услуги в борьбе за ресурсы. Однако постоянное многостороннее взаимодействие акторов и переговоры играют большую роль в укоренении институтов и долговременной стабилизации всей политической системы в целом. Этот регион постепенно становится привлекательным для инвесторов.

Особое место в понимании процессов управления занимает муниципальная реформа, которая происходила во многом параллельно с процессами усиления вертикали власти на федеральном и региональном уровнях. Первоначально на местном уровне были сосредоточены функции как управления, так и социально-экономического развития. Поток субсидий обеспечивал работу административной системы и экономических проектов. Законодательство о местном самоуправлении, принятное в 2003 г., предусматривало проведение масштабных преобразований. Предполагалось ужесточение регулирования местного самоуправления, усиление единообразия используемых подходов и моделей в данной сфере, а также упорядочивание компетенции органов местного самоуправления и организации их финансирования [12].

Среди северокавказских регионов выделяются три основных принципа формирования органов местного самоуправления: регионы, где господствует модель выбора главы из состава депутатов, регионы, в которых явный приоритет отдается прямым выборам главы администрации и регионы со смешанным

подходом. Так, в Кабардино-Балкарии в подавляющем большинстве сельских поселений глава муниципального образования назначается фактически по представлению районной администрации и одновременно возглавляет местную администрацию и представительный орган. В Республике Дагестан около 90 % глав муниципальных образований избираются на всеобщих выборах, но при этом так же, как и в КБР, главы сельских поселений совмещают должности главы местной администрации и председателя представительного органа. В Карачаево-Черкесии реализуется смешанная модель с преобладанием прямых выборов на уровне муниципалитетов первого уровня.

Таким образом, формально местное самоуправление, хотя и не является частью государственного управления, однако фактически очень тесно связано с ним. Закон о муниципальном управлении унаследовал многие элементы Европейской хартии о местном самоуправлении. Однако фактически большая часть из 40 вмененных муниципальному уровню полномочий так и остается лишь на бумаге, поскольку для их реализации не предоставлено необходимых ресурсных возможностей. Вместе с тем местный уровень демонстрирует некоторые реальные демократические процедуры, такие как выборы местного главы, результаты которых сложно предсказать, и порой наблюдается протест против "навязанных" кандидатур. Кроме того, местное сообщество, внешне проявляя лояльность властям, может вступать также в конфликт с государственным вмешательством в форме различных программ развития, когда спущенные сверху проекты, не устраивают местных жителей [13]. Еще одной важной характеристикой является то, что базовый уровень управления представлен местными сообществами, которые обладают относительной самостоятельностью, живут во многом натуральным хозяйством и имеют высокую степень укорененности традиционных неформальных институтов, что, в свою очередь, является главным препятствием для централизации власти [7].

Для анализа взаимоотношения местных сообществ с имеющимися региональными стратегиями управления были выбраны две республики на Северном Кавказе – Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия. Они являются типичными представителями северокавказских регионов и близнецами с точки зрения сочетания этносов, которые

дают наз...
ют разны...
ситуаций.
централиз...
слабое ра...
многие и...
интересы.
В Караба...
определен...
пределени...
выборов п...
одах. Рас...

Названи...
селени...

Ульяновск...
Ново-Иван...
ское
Новая Бал...
лия
Старый Че...
Исламай
Аушигер
Красный К...
тан
Кардоникса...
Канхотеко...
Хасанья
Хумара
Нижняя Теб...
берда
Эльбрус

Разно...
но-ресурсн...
развития
мотиваций
обеспечива...
урсам. Ос...
слушаев я...
В случае с...
ря советск...
в регулиро...
лась за пр...
предприяти