

Местное управление в России: между государством и локальными особенностями жизни (на примере регулирования конфликтов и развития северокавказских республик)

Гуля А. Н., д. геогр.н.

Местное управление в социально-антропологическом плане понимается как сочетание трех институциональных пластов: неформальных самоорганизационных институциональных механизмов, местного самоуправления на базе формализованных институтов, собственно внешнего управления (Гуля, 2004). Самоорганизационные и самоуправленческие механизмы более всего учитывают местные особенности. Нередко их романтизируют, придавая им свойства некоей врожденной справедливости. Такое романтизирование, как правило, происходит в противовес государственному управлению, показавшему себя часто с не лучшей стороны, порой, грубо и несправедливо в отношении местных сообществ. В период ослабления государства в некоторых местных сообществах Северного Кавказа основой регулирования местной жизни стали законы местного права (адата) и шариата. Упование на основные заповеди морали и общежития (как в мусульманской, так и в православной среде), формирующие социальный контроль на местах и регулирующие местные противоречия, остаются идеалом для значительной доли местных сообществ и могут представлять своего рода местную демократию. Однако возросшие внешние риски и вызовы все чаще показывают ограниченность институциональной емкости местных институтов. Перед лицом глобализации, небывалого распространения информации происходит нередко жесткая ломка местных обычаев и традиций, нарушителем которых все чаще выступает молодежь. Другая точка зрения отдает предпочтение в управлении государству, которое выступает единственным гарантом безопасности и порядка на местах, а справедливые государственные правители на разных уровнях власти способны обеспечить поступательное и бесконфликтное развитие.

Исследования на Северном Кавказе показали, что условно можно выделить две крайние стратегии в управлении. Одна из них полностью опирается на государственные рычаги, строгую централизацию, следование формальным предписаниям. Местные особенности и роль неформальных институтов сведена к минимуму. В некотором приближении эта стратегия реализуется в Чечне (в некоторой степени также и в Кабардино-Балкарии), где наблюдается централизация власти в руках Главы республики, руководители местных органов власти назначаются, ресурсы распределяются сверху вниз, приостановлены приватизация земель, бизнес строго контролируется. Такая ситуация стала возможна лишь с согласия федерального центра. Да и сама ситуация в России, особенно в глазах зарубежных наблюдателей, характеризуется строгой централизацией власти. К отрицательным особенностям такой стратегии относят недолговечность достигнутой стабильности, отсутствие свободы предпринимательства, ограниченность политической активности, ведущая к стагнации в развитии политических и экономических институтов и, как следствие, постоянное отставание от мировых процессов, необходимость догонять рывками. К положительным чертам такого управления можно отнести достижение некоей стабильности (хоть и краткосрочной), создание определенных защитных механизмов от внешних факторов.

В этом контексте является схожим выстраивание иерархии религиозных организаций, в том числе и мусульманских, пытающихся закрепить контроль низовых религиозных общин. Однако чрезмерная опека и эндогенное развитие самих местных сообществ приводят к обострению противоречий между официальными мусульманскими управлениями (так называемыми духовными управлениями мусульман в каждой республике Северного Кавказа) с местными мусульманскими религиозными общинами и их лидерами. Силовое давление на молодежь, которая больше всего восприимчива к новым идеям, часто приводит к формированию

вооруженного подполья, что снижает стабильность в республиках и обостряет обстановку.

Другая крайняя стратегия в управлении максимально учитывает местные особенности. В реальности таких примеров на региональном уровне нет. Но в удаленных горных долинах в разные периоды времени управление базировалось именно не на государстве, государственных законах и институтах, а на местных механизмах самоуправления и самоорганизации. Такими примерами на Кавказе являлись селения Карамахи и Чабанмахи в Дагестане (вторая половина 1990-х гг.), Архотский и Шатильский анклав и Панкисское ущелья в Грузии, некоторые удаленные селения в Чечне (например, Кенхи), Псху в Абхазии и др. Вследствие неэффективности государства местное сообщество вынуждено было организовывать свою жизнь самостоятельно. В ряде случаев, государство инкорпорировало положительные достижения такой самоорганизации, лидеры местных сообществ стали главами местного самоуправления. А в Дагестане в горных районах местные религиозные лидеры порой занимают важные позиции и на районном уровне (по выражению местных респондентов, они стали своего рода заместителями глав районов по идеологической работе). С распадом прежней политической системы и образовавшимся идеологическим вакуумом религиозные установки становятся все более востребованными. Религиозные институты показали свою конкурентоспособность в разрешении конфликтов в условиях дефицита институтов, обеспечивающих безопасность. Глобальный тренд исламизации усилил привлекательность мусульманской идентичности. К тому же ислам имеет ряд преимуществ по сравнению с национальной и гражданской системами социального престижа, у него имеется мобилизационный потенциал, опирающийся на социально-экономическую поддержку и взаимопомощь. Социальное расслоение приводит к высокому уровню религиозности, особенно в городе, где ослабевают традиционные институты. Религия выступает неким

компенсаторным механизмом по вопросам социальной справедливости, стабильности, предсказуемости, безопасности (Гуня и др., 2015).

К данной стратегии управления можно причислить кроме Дагестана также еще Карачаево-Черкессию, где централизация власти относительно слабая. Здесь происходят процессы постоянной борьбы за власть между местными группировками. Местные сообщества достаточно активно отстаивают свои права.

Как показал сравнительный анализ этих двух крайних стратегий, в случае жесткой централизации и силового подавления инакомыслящих достигнутая стабильность лишь временная, она не прочная и требует все больше средств на поддержание силовых методов решения проблем. В случае ослабления государственного аппарата и привлечения местных институтов и форм самоуправления возникают множество мелких конфликтных ситуаций, которые регулируются на основе местных механизмов, не требуя больших средств. Эти регулярные стычки и противоречия носят определенный закаляющий характер, в то время как широкомасштабные противостояния маловероятны.

Достижение компромисса между централизованным управлением (которое само по себе несовершенно и имеет ряд «болезней» в виде коррупции, клиентализма и др.) и местным самоуправлением и местной самоорганизацией нуждается в длительном и терпеливом процессе совершенствования. Этот компромисс тесно связан с местными культурными, историческими и географическими условиями и особенностями. К любому рода тиражированию опыта (хоть и явно положительного) необходимо относиться осторожно. В этом контексте также должен решаться и важнейший вопрос об относительной автономии местных общин, в том числе религиозных. Местные сообщества бессильны перед лицом глобальных потоков информации и внедрения идей извне. Особенно это видно при внедрении радикальных идей, захватывающих молодежь, которая идет против установленного порядка, норм и традиций, становится

на вооруженный путь. В то же время, непродуманное и грубое подчинения единым правилам, исходящим из центра, может ускорить отторжение молодежи, разрушить имеющиеся ценные компромиссные механизмы управления. По всей видимости, следует обратить внимание на формирование сквозных механизмов управления (cross-level governance), гармонично сочетающих разные уровни (локальный, региональный, национальный и, если необходимо, международный) и предупреждающих противоречия. Это можно достичь не только путем распределения и делегирования полномочий между различными уровнями, но и путем формирования оптимальных территориальных единиц управления, гармонично встраиваемых в вышестоящие уровни.

Литература:

1. Гуня А.Н. Трендовые изменения и развитие горного региона: методология, географический анализ и возможности управления. Нальчик, КБНЦ РАН. 224 с.
2. Гуня А.Н., Тенов Т.З., Чеченов А.М., Шогенов М.З. Влияние различных стратегий управления на характер регулирования конфликтов и развития северокавказских республик. Научная мысль Кавказа. №3, 2015. С.88-94.