

УДК 316.4.066

**Гуня Алексей Николаевич**

доктор географических наук, профессор.

Северо-Кавказская высшая школа конфликтологии

gunyaa@yahoo.com

**Тенов Тимур Залимханович**

кандидат юридических наук, заведующий

кафедрой социально-политических теорий и технологий

Кабардино-Балкарского

государственного университета

ten.kbr07555@gmail.ru

**Гаунова Динара Хасанбиевна**

Научный сотрудник.

Северо-Кавказская высшая школа конфликтологии

dinara-gaunova@mail.ru

**Aleksei N. Gunya**

Doctor of geographical Sciences,

full professor.

North Caucasian Higher School of Conflict Studies

gunyaa@yahoo.com

**Timur Z. Tenov**

candidate of law Sciences,

Head of the Department of social and political

theories and technologies,

Kabardino-Balkarian State University

ten.kbr07555@gmail.ru

**Dinara H. Gaunova**

researcher.

North Caucasian

Higher School of Conflict Studies

dinara-gaunova@mail.ru

**Современное местное сообщество на Северном Кавказе и его  
взаимоотношение с государством<sup>1</sup>**

**Modern local community in the North Caucasus  
and its interrelation with the state**

*Аннотация. В настоящей статье рассматриваются особенности современных локальных сообществ на Северном Кавказе и их взаимоотношения с государством. На основании полевых исследований в 27*

---

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках международных проектов: РГНФ грант № 14-03-00733, FP7 (www.issiceu.eu), ICCS (<http://ncgscs.wordpress.com>).

ключевых селениях различных регионов Северного Кавказа выявлено, что эффект от воздействия государства на местные сообщества зависит от степени централизации управления в конкретном регионе, наличии стратегических ресурсов, степени сплоченности и сопротивляемости (или податливости) местного сообщества. Выделены три типа современного взаимоотношения государства и местного сообщества: а) государство подавляет местное сообщество, б) конкурирует с ним за стратегически важные ресурсы, с) параллельно сосуществует. Современные местные северокавказские сообщества утрачивают свою сплоченность, увеличивают социальную неоднородность и имеют целый спектр формальных и неформальных институтов для решения задач по обеспечению жизнедеятельности и регулирования конфликтов.

**Ключевые слова:** стабильное развитие, Северный Кавказ, социальный конфликт, эмпирические исследования

**Abstract.** *The article discusses the features of modern local communities in the North Caucasus and their relations with the state. Based on field research in 27 key villages of different regions of the North Caucasus, it is found that the effect of the influence of the state on local communities is dependent on: the degree of centralization of management in a particular region, the availability of strategic resources, the degree of cohesion and resistance (or compliance) of the local community. Three types of modern relations between the state and the local community are distinguished: a) the state suppresses the local community, b) the state competes with the community for strategic resources, c) they co-exist in parallel.*

**Keywords:** *sustainable development, the North Caucasus, social conflict, empirical research, local community*

## **Введение**

Взаимоотношение локальных сообществ с государством пронизывает всю историю Кавказа. Кавказские сообщества, особенно в периферийных горных районах, долгое время существовали относительно автономно и находились на разных этапах становления своей государственности. Активное и не всегда добровольное вовлечение в российское государство произошло относительно недавно (в течение 19-го и начале 20 веков). Параллельное, а в некоторых областях жизни и взаимодополняющее сосуществование российских государственных и местных правовых систем (адата, шариата) прослеживается вплоть до конца 1920-х годов. Позднее произошла унификация управления и создание единой вертикали власти. Советское государство проникало вплоть до уровня семьи (семья – ячейка общества, таков был девиз в советское время). Развал советского государства привел в 1990-е гг. к экономическому и политическому кризису государственности на всех ее уровнях и сферах. Нормы адата и шариата вновь оказались затребованными на местном уровне в некоторых регионах (Дагестан, Чечня, Ингушетия). В значительной мере благодаря местным системам самоорганизации, опиравшимся на традиционные

и неформальные институты, сохранялась определенная устойчивость жизнедеятельности, а локальные конфликты не переросли в региональные.

В период либеральных реформ 1990-х гг. взаимоотношение государства и местного сообщества поменялось, местное самоуправление получило ряд полномочий и свобод. Однако в последнее десятилетие государство вновь начало усиливать вертикаль власти, проводить реформы и реализовывать проекты, не всегда учитывающие интересы местного сообщества.

В качестве исследовательских вопросов выдвигаются: что представляет собой современное местное сообщество на Северном Кавказе? Насколько оно предсказуемо и поддается управлению со стороны государства?

**Методология.** Разделения государства и местного сообщества, государственного и негосударственного, в значительной мере является результатом конструированных дихотомий. Какие границы есть на самом деле между государственным и негосударственным, каковы индикаторы этих границ, их подвижность во времени и др. – все эти вопросы нуждаются в глубоких эмпирических социально-антропологических исследованиях. Общепринято, что государство выступает как некий внешний по отношению к местному сообществу фактор, навязывающий свое видение развития [1], осуществляющего реструктурирование пространства [2], [3]. Вместе с тем, во многих случаях государство пустило глубокие корни в местное сообщество, создало гибридные структуры, «приватизировало» доступ к ценным ресурсам, повлияло на формирование местных групп акторов. В этом случае государство сложно подогнать под известные, ставшие классическими, функции государства - монополия на насилие, обеспечение общественными благами и формирование легитимной власти [4]. Тем более что для многих современных государственных образований постсоветского пространства эти условия едва сохраняются.

Вмешательство государства в локальные общества через реформы и проекты по развитию привносит новые ресурсы и связывает эти ресурсы с новыми правилами их распределения и доступа к ним. Деятельность, направленная на развитие, особенно если она рассчитана на длительное воздействие, осуществляется посредством конструирования институтов. Это в свою очередь может привести к желанному (или нежеланному) изменению уже существующей конфигурации власти.

Часть государственных инициатив в целях развития ориентирована на преодоление структурных причин уже имеющихся острых конфликтов (например, ограниченность ресурсов или несправедливость их распределения), а также на поддержку или восстановление институтов и акторов, которые способствуют мирному (безнасильственному) протеканию конфликтов. Особенно высоки ожидания от программ развития, направленных на стабилизацию и установление мира в таких северокавказских регионах, как Чечня, Дагестан, Ингушетия. Считается, что мир не может быть достигнут только лишь военными средствами – мир непременно нуждается в успешном развитии [5], [6], [5], [7], [8].

**Эмпирические данные**

Основным методом сбора данных послужили полевые работы, включавшие опрос, интервью, сбор статистической информации, в некоторых случаях – картографирование на локальном уровне. Сбор эмпирических данных осуществлялся на региональном уровне (на уровне национальных республик) и на локальном (на уровне селений).

**Ключевые регионы.** В качестве ключевых выбраны две пары регионов: с большой централизацией и подчинением местного уровня государству (Чечня и Кабардино-Балкария) и с определенной автономией местного уровня (относительно слабой централизацией - Дагестан и Карачаево-Черкесия). При этом основной упор был сделан на Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкесию, которые являются типичными представителями северокавказских регионов и близнецами с точки зрения сочетания этносов, дающих названия республикам (табл. 1). Следуя логике этноязыкового родства, вместо КБР и КЧР должны были быть образованы Кабардино-Черкесская и Карачаево-Балкарские национальные образования. Однако решающее значение для образования республик имела компактность территории и исторические связи между горными и равнинными территориями, определившие целесообразность объединения разных этнических групп для совместного и взаимовыгодного развития.

Название этнической группы	Язык	Доля этноса в численности населения республики (%)			Основная форма традиционного хозяйства
		1989	2002	2010	
Кабардинцы	Адыгская группа (кавказская семья)	49	55	57	Предгорно-равнинное земледелие
Черкесы		9,7	11,3	12	
Балкарцы	Тюркская группа (алтайская семья)	9,6	12	13	Горное животноводство
Карачаевцы		31	38,5	41	

*Таблица № 1. Характеристика этнических групп, которые дают название Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии*

В Кабардино-Балкарии наблюдается централизация власти, подавление оппозиции, слабое развитие демократических институтов, многие из которых призваны обслуживать интересы современной правящей элиты. В Карачаево-Черкесии до сих пор сохраняется определенная напряженность в вопросах распределения власти, обострявшаяся во время выборов президента республики в 1999 и 2003 годах. Раскол общества на сторонников власти и оппозицию по-прежнему остается важным фактором нестабильности в политической жизни республики. Вместе с тем и здесь в последние годы, с назначением нового главы, наблюдается прежде не характерная тенденция усиления вертикали власти.

На протяжении последних лет Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия имели типичную экономику переходного периода, с высокой долей теневого оборота и развитым рынком административных полномочий. Такое состояние – результат быстрой смены институционального каркаса, сопровождающейся разрушением системы централизованного экономического планирования,

изменением законодательства, разрушением старой системы рынка административных полномочий, «приватизацией государства» и др.

Формирование широкого круга сельскохозяйственных товаропроизводителей с различными формами собственности и хозяйствования квалифицируется как позитивный результат аграрной реформы. Так, в аграрном секторе Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии представлены предприятия различных форм собственности и хозяйствования: сельскохозяйственные кооперативы и ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств, акционерные общества, государственные сельскохозяйственные предприятия. В КБР на базе 130 колхозов и совхозов образовано около 140 предприятий различных организационно-правовых форм, в том числе 100 акционерных обществ открытого и закрытого типа. Но этот факт отражает лишь формальную юридическую сторону преобразований в аграрном секторе. Реальными землепользователями являются частные и коллективные предприниматели, арендующие земли у этих сельскохозяйственных предприятий, а также у государства и районных муниципальных образований. Права арендаторов не защищены, ставки аренды пересматриваются регулярно и в одностороннем порядке. Несовершенный рыночный механизм и неприспособленные к нему производственные отношения на селе явились причиной резкого спада аграрного производства. Так, по признанию полпреда Северокавказского федерального округа, в настоящее время 70% сельскохозяйственной продукции в регионе зависит от импорта.

### **Ключевые селения**

Полевые исследования на локальном уровне подразделялись на два вида. Первый вид представляют полевые экспедиционные исследования, проведенные во всех национальных республиках Северокавказского федерального округа. Проведено несколько десятков интервью с лицами, непосредственно принимающих решения по вопросам регулирования земельных отношений, собран статистический материал, положенный в основу банка данных земельных конфликтов, протекавших на Северном Кавказе за последние 20 лет. В задачи экспедиций входило выявление существующих земельных противоречий и на этой основе - выбор ключевых участков для дальнейших более глубоких и повторных исследований. Выбранные ключевые селения находятся на различном удалении от административных центров, в разных этнокультурных ареалах, в разных условиях хозяйствования и жизнедеятельности и с различным числом населения (табл. 2).

Номер на карте	Республика, Район	название	Основные этносы	Количество населения	Близость к административным центрам	Особенности хозяйствования и жизнедеятельности
1	Карачаево-Черкесия, Карачаевский	Домбай	Карачаевцы, русские	500	Удалено от административных центров	Высокогорный рекреационный центр в заповеднике
2	Карачаево-	Нижняя	Карачаевцы	1200	Относительная	Среднегорье с

	Черкесия, Карачаевский	Теберда	ы		близость к районному центру	дефицитом земель для земледелия
3	Карачаево- Черкесия, Адыгэ- Хабльский	Садовое	Карачаевц ы	1600	Относительная близость к районному центру	Предгорные равнины с плодородными землями, засушливые
4	Карачаево- Черкесия, Малокарачаевс кий	Красный Курган	Карачаевц ы	3200	Близость к районному центру и Кисловодску	Предгорно- низкогорные территории с ограниченным потенциалом земельных ресурсов
5	Кабардино- Балкария, Эльбрусский	Эльбрус	Балкарцы	5370	Удалено от административн ых центров	Высокогорье с дефицитом земель для земледелия и большим потенциалом пастбищ
6	Кабардино- Балкария, г.Нальчик	Хасанья	Балкарцы	10800	Пригород Нальчика	Низкогорье с дефицитом пашни и пастбищ
7	Кабардино- Балкария, Терский	Новая Балкария	Балкарцы и турки- месхетинц ы	1100	Относительная близость к районному центру	Предгорные равнины с плодородными землями
8	Кабардино- Балкария, Прохладненски й	Ульяновское	Русские, турки- месхетинц ы	1500	Удалено от административн ых центров	Предгорные равнины с плодородными землями, засушливые
9	Северная Осетия, Ирафский	Стур Дигора	Осетины	100	Удалено от административн ых центров	Среднегорно- высокогорные с депопуляцией
10	Северная Осетия, Алагирский	Цей	Осетины	Постоянного населения нет	Удалено от административн ых центров	Рекреационные высокогорья в границах Северо- Осетинского государственног о заповедника
11	Северная Осетия, Пригородный	Тарское	Осетины, ингуши	3200	Пригород Владикавказа	Низкогорья с дефицитом пашни и пастбищ
12	Северная Осетия, Моздокский	Новоосетинс кая	Русские, осетины, цыгане и др.	2500	Относительная близость к районному центру	Предгорные равнины с плодородными землями, засушливые
13	Ингушетия, Джейрахский	Джейрах	Ингуши	2700	Удаленный районный центр	Высокогорье с большим

						потенциалом земель, не освоено
14	Ингушетия, Назрановский	Экажево	Ингуши	17000	Близость к районному центру и столице	Предгорные равнины с плодородными землями
15	Чечня, Шаройский	Кенхи	Аварцы (чамальцы)	1600	Удалено от административных центров	Высокогорье с дефицитом земель
16	Чечня, Чеберлоевский	Хой	Чеченцы	170	Удалено от административных центров	Высокогорье с большим потенциалом земель, не освоено
17	Чечня, Наурский	Новотерское	Чеченцы, русские	4200	Относительная близость к районному центру	Предгорные равнины с плодородными землями, засушливые
18	Дагестан, Бабаюртовский по местоположению, Чародинский по административной принадлежности	Цадах	Аварцы (чародинцы)	700	Удалено от своего административного центра на 300 км	Предгорные равнины с плодородными землями, засушливые
19	Дагестан, Ахтынский	Кахул	Лезгины	Запланировано заселение	Удалено от административных центров	Высокогорье с дефицитом пахотных земель
20	Дагестан, Кулинский	Вихли	Лакцы	1000	Удалено от административных центров	Высокогорье с дефицитом пахотных земель
21	Кабардино-Балкария, Майский	Ново-Ивановское	Русские	3300	Относительная близость к районному центру	Предгорные равнины с плодородными землями
22	Кабардино-Балкария, Урванский	Старый Черек	Кабардинцы	6500	Близко к районному центру и относительно близко к Нальчику	Предгорные равнины с плодородными землями
23	Кабардино-Балкария, Баксанский	Исламей	Кабардинцы	11500	Близко к районному центру и относительно близко к Нальчику	Предгорно-низкогорные территории с ограниченным потенциалом земельных ресурсов
24	Кабардино-Балкария, Черекский	Аушигер	Кабардинцы	4850	Близко к районному центру и	

					относительно близко к Нальчику	
25	Кабардино- Балкария, Баксанский	Жанхотеко	Балкарцы (60%) и кабардинцы (40%)	1350	Удалено от административных центров	Низкогорье с дефицитом пашни и пастбищ
26	Карачаево- Черкесия, Зеленчукский	Кардоникская	Русские, карачаевцы	7800	Относительная близость к районному центру	Предгорно- низкогорные территории с ограниченным потенциалом земельных ресурсов
27	Карачаево- Черкесия, Карачаевский	Хумара	Черкесы	1200	Относительная близость к районному центру	Низкогорье с дефицитом пашни и пастбищ

*Таблица № 2. Характеристика ключевых селений.*

Второй вид работ представляли более глубокие исследования в 13 селениях Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, в которых проводились повторные интервью, анкетирование, картографирование динамики использования земель. Интервью сопровождались сбором статистических данных, обозначенных, прежде всего, в паспорте муниципального образования, а также в опроснике. Дополнительным источником данных служили похозяйственные книги, которые наиболее детально характеризовали локальную экономику на уровне семей.

**Паспорт муниципального образования** насчитывает около 125 показателей: численность населения, численность экономически активного населения, количество обрабатываемой земли, скота, техники, газификация села и т.д. Похожий паспорт разработан также в Дагестане. Большинство селений имеет свои интернет страницы, из которых можно почерпнуть основные сведения о селениях.

**Опросный лист** включает около 40 показателей, сгруппированных в 5 блоков, характеризующих стабильность [9]: внутренний потенциал сообществ (local capacity), безопасность (security), местное управление (local governance), взаимоотношение с государством (state relation), развитие (development). Внутренний потенциал сообществ - социально-экономический и ресурсно-экологический потенциал, который в основном изложен в паспорте муниципального образования. Блок безопасности характеризует такие стороны социальной жизни, как физическая безопасность человека, роль традиционных и государственных институтов в обеспечении безопасности и др. Местное самоуправление описывается такими показателями, как эффективность местных выборных органов, способность местного самоуправления решать насущные проблемы села, роль неформальных лидеров, уровень коррупции и др. Взаимоотношение с государством характеризуется такими показателями, как: наличие школ, медпунктов, библиотек, количество занятых в

государственном секторе, доступность государственной социальной помощи и др. Развитие включает показатели, характеризующие наличие инноваций, их эффективность, способность местного сообщества к модернизации и адаптации местного сообщества к различного рода инновациям.

### **Особенности взаимоотношения государства и местного сообщества на Северном Кавказе**

Взаимоотношение государства и местного сообщества на Северном Кавказе имеет сложную историю с ее позитивными и негативными сторонами и уроками. Трагическими событиями являются русско-кавказская война и массовый выезд адыгских народов за пределы Северного Кавказа, сталинские выселения в 1943-44 гг., наконец, война в Чечне в 1990-е гг. Гетерогенный по своим культурным, историческим, географическим и другим особенностям Северный Кавказ представлял и представляет крайне неудобный объект для управления, внедрения унифицированных институтов. Большая часть Северного Кавказа – горы, характеризующиеся большим разнообразием природных условий, определяющих «лоскутное» распределение земельных участков. По этой причине горные территории часто не соответствуют масштабным акциям (крупному землепользованию, планированию и др.) со стороны государства. В силу горной специфики попытки унифицировать институты на местном уровне мало эффективны, они требуют больших затрат на содержание структур по контролю и осуществлению санкций. Чтобы компенсировать институциональный дефицит в управлении, государство нередко предпринимало масштабные акции по вынужденному переселению из гор на равнины, укрупнению селений (эффективнее осуществлять контроль) и др. Нынешнее внедрение новых законов о местном самоуправлении и земельная реформа – очередная попытка сделать местный уровень в горах управляемым и подконтрольным.

В 1990-е годы взаимоотношения между государством и местным сообществом ориентировались на копирование западных образцов. Слепое заимствование опыта развитых стран привело к снижению эффективности управления и дискредитации имевшихся местных институтов. Между тем, эмпирические исследования на местном уровне в регионах бывшего СССР показали, что местная «демократия» может устанавливать свой порядок и гарантировать определенную устойчивость и безопасность [10].

Северный Кавказ представляет собой пеструю картину регионов с различными нормами взаимоотношения местного сообщества и государства. Внедрение рыночной экономики в 1990-е годы и снижение роли государственного регулирования обнажило быстро растущие диспропорции в развитии удаленных, труднодоступных и малообеспеченных ресурсами районов в отличие от близлежащих к центрам, хорошо доступных и обеспеченных территорий. Согласно Конституции РФ, регионы являются субъектами федерального устройства, имеющими все государственные атрибуты. Однако самостоятельность этих «государств» ограничена зависимостью от централизованных субсидий, которые, в свою очередь, связаны с лояльностью субъектов федеральному центру.

В последние 15 лет произошел ряд ключевых изменений, формирующих качественно новые отношения по линии взаимодействия субъектов с федеральным центром, в частности, усиление вертикали власти и централизации управления, сужение пределов компетенции и прав глав субъектов РФ, отмена выборности, образование Северокавказского федерального округа в 2010 году, как промежуточного уровня между регионами и федеральным центром.

Эти изменения коснулись и местного сообщества. Но, как показали результаты полевых исследований, процесс глубоких реформ и изменение названий местных администраций на муниципальные образования не затронул сколько-нибудь глубоко сути местных систем самоорганизации жизнеобеспечения и регулирования ресурсных и социальных отношений внутри местных сообществ. Поэтому до сих пор имеются большие региональные различия в формировании органов местного самоуправления (например, назначение или выбор глав администрации). В Кабардино-Балкарии в подавляющем большинстве сельских поселений глава муниципального образования назначается по представлению районной администрации; в Республике Дагестан около 90% глав муниципальных образований избираются на всеобщих выборах; в Карачаево-Черкесии реализуется смешанная модель с преобладанием прямых выборов.

Местное сообщество сохранило несколько институциональных пластов: а) традиционные институты (например, обычное право), б) институты, оставшиеся с советского периода, в) правовые инновации и свободы 1990-х гг. (в частности, внедрение элементов рыночной экономики) и г) государственные законы и реформы последних 10-15 лет, сопровождающиеся усилением централизации власти.

**Традиционные институты** лежали и лежат в основе самоорганизации местных сообществ. Они регулировали и во многом регулируют и сейчас в сочетании с государственными институтами семейно-брачные отношения, земельные вопросы, наследства, применение насилия внутри села, взаимоотношения внутри села и др. Элементы обычного права (адат), местные суды, сходы селений и др. вновь оказались востребованными на современном периоде во многих горных районах Северного Кавказа (Адат, 2003). Среди традиционных институтов можно выделить те, которые формализованы государством (например, совет старейшин), и те, которые оставались неформализованными (совместное использование общественных земель, регулирование выпаса скота и др.). Так, влиятельными остались некоторые адатные правила, регулирующие, например, мелкоконтурное землепользование в горах (в частности, использование поливных сенокосов), внутрисемейные конфликты и др. Во многих селениях одним из важных неформальных институтов, регулирующих спорные ситуации во взаимоотношениях власти, местных сообществ и общественных организаций, является Совет старейшин сел. Членами этого совета обычно являются старшие представители рода, которым за 60 лет. Основная функция Советов – налаживание коммуникаций между формальной властью и местным населением. Количественный состав

зависит от численности населения: чем больше население, тем больше членов Совета. Кроме того, в сферу влияния Советов входят вопросы, связанные с религиозными и национальными традициями. К другим институтам можно отнести «сход села», когда в населенном пункте формируется наиболее активная часть жителей поселения, пытающаяся влиять на важные с их точки зрения вопросы. Как правило, в таких случаях имеется актив из 10-15 человек, которые формируют повестку дня и решают организационные вопросы, далее на общем собрании, где уже присутствует от 30 до 100 человек, данные решения легитимизируются как решение «схода».

**В советское время** на локальном уровне были внедрены все три основных ветви государственной власти: советской, партийной и хозяйственной. Формально ведущей была советская власть, представленная сельсоветами. Но наибольшей властью в селе обладал председатель колхоза или директор совхоза. Колхозы и совхозы являлись своеобразными монопредприятиями на селе, они содержали социальную сферу, давали работу большинству жителей. Коллективным предприятиям принадлежит основной массив земли и техника. В этом классическом виде они редко сохранились (в КБР из 140 колхозов и совхозов остались лишь единицы). В Чечне похожая форма возрождается на базе так называемых госхозов.

**Либеральные реформы 1990-х.** Вплоть до начала 1990-х годов институты советов оставались формальными, председатели колхозов имели всю полноту власти. Демократические преобразования положили основу создания так называемой мифопоэтики [11]. К ней относятся такие безоговорочные утверждения, как «местное самоуправление – это основа российской государственности», «местная власть – это наиболее демократическая форма власти» и др. Законом 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» был установлен принцип собственной компетенции органов местного самоуправления, были созданы законодательные основы, выборные органы, определены находящиеся в их распоряжении ресурсы вплоть до местного бюджета. Однако в реальности местные власти несли ответственность не перед своим населением, а перед вышестоящими органами.

В 1993 году Советы были распущены и вся полнота власти начала переходить к назначенным главам администраций. Этот процесс сопровождался обнищанием коллективных хозяйств, что резко уменьшило роль председателей колхозов и директоров совхозов. Многие наиболее активные из них были впоследствии назначены на должности глав местных администраций. Ухудшение социально-экономической ситуации и дефицит правовых институтов привели к активизации традиционных институтов, которые вынуждены были взять на себя регулирование конфликтов (организация местных «тёре» - своеобразных судов или советов старейшин - в некоторых аулах Карачаево-Черкесии). В некоторых случаях оказалось намного эффективнее привлекать традиционные институты к управлению, реанимировать некоторые традиционные институты, такие как совет старейшин, кооптировать традиционные институты в государственные структуры и др., чем создавать новые институты с «нуля».

**Муниципальная реформа 2000-х.** В 2003 году был принят Федеральный закон о местном самоуправлении, который унаследовал многие элементы Европейской хартии о местном самоуправлении. Основные направления преобразований сводились к следующим позициям:

- на всей территории страны в качестве базовой вводилась двухуровневая модель местного самоуправления, обеспечивающая формирование муниципальных образований на уровне поселений и на уровне муниципальных районов;
- вводилось более четкое регулирование передачи на местный уровень отдельных государственных полномочий и обеспечение их финансирования из бюджетов вышестоящих уровней;
- предусматривалось наличие в каждом муниципалитете представительного органа, главы муниципального образования, а также местной администрации;
- ограничивался перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности;
- за муниципальными образованиями на постоянной основе закреплялись доходные источники; принципы и механизмы предоставления финансовой помощи муниципалитетам, исходящие из необходимости финансового выравнивания.

Однако фактически большая часть вмененных муниципальному уровню полномочий так и осталась лишь на бумаге, поскольку для их реализации не предоставлено необходимых ресурсных возможностей. Хотя органы местного самоуправления имеют собственную законодательную основу, выборные органы, местный бюджет и должны нести ответственность перед своим населением, на самом деле они ответственны перед районным уровнем, вышестоящими органами, которые в свою очередь ответственны перед конкретными должностными лицами республиканского уровня.

В ряде случаев (особенно в Дагестане, Карачаево-Черкесии, отчасти – в Кабардино-Балкарии) местный уровень демонстрирует некоторые реальные демократические процедуры, такие как выборы местного главы, результаты которых сложно предсказать, наблюдается протест против «навязанных» кандидатур. Кроме того, местное сообщество может вступать также в конфликт с государственным вмешательством в форме различных программ развития, когда спущенные сверху проекты не устраивают местных жителей (чеченов и др. 2014).

Таким образом, современный локальный уровень представляет собой коктейль государственных, традиционных и гибридных институтов различных исторических пластов. Уход от чрезмерной государственной опеки локального уровня и развитие институтов местного самоуправления приостановились. В подавляющем числе случаев органы местного самоуправления не обладают должными полномочиями. В настоящее время они представляют гибрид местного самоуправления и государства. В наибольшей степени этот гибрид проявляется на уровне районных администраций, которые формально являются

органами местного самоуправления, а на самом деле – тесно связаны с проведением государственной политики на местах.

**Синтез.** Проведенные исследования показали, что влияние государства на местный уровень различается от региона к региону в зависимости от географических и других условий. Эффект от воздействия государства проявляется в местных сообществах по-разному, что зависит от степени централизации управления в данной национальной республике, наличия ресурсов, степени сплоченности и сопротивляемости (или податливости) местного сообщества. Возможны три случая, когда государство подавляет местное сообщество, конкурирует с ним за стратегически важные ресурсы или параллельно сосуществует. Выделяются две крайние государственные стратегии управления, которые по-своему затрагивают местное самоуправление. Первая из них наиболее ярко представлена в Чечне и менее ярко - в Кабардино-Балкарии. Здесь наблюдается централизованное управление с прямыми назначениями на должностные позиции, преимущественное формирование бюджета из федеральных субсидий, государственная монополия на землю, отсутствие прямой оппозиции главе республики. Федеральные субсидии и программы развития обеспечивают высокий уровень безопасности. Однако большинство проектов может быть заморожено в случае снижения объемов федерального субсидирования. Местное самоуправление полностью зависит от республиканской власти и субсидий. Субсидирование часто приводит к развитию «бюджетной экономики» на бумаге, но не к реальному развитию.

Вторая стратегия управления – меньшая централизация - может быть представлена Дагестаном и Карачаево-Черкесией. Борьба за доступ к бюджетным потокам между различными кланами проникает до местного уровня. Наблюдаются частые силовые конфронтации между различными группами интересов, имеются организованные преступные группировки, предлагающие свои услуги в борьбе за ресурсы. Постоянное многостороннее взаимодействие акторов играет большую роль в совершенствовании институтов и стабилизации всей политической системы в целом. Этнический компонент может быть вовлечен в эту борьбу, однако экономические интересы вынуждают элиты сотрудничать.

Ответы на поставленные во введении вопросы можно сформулировать следующим образом:

Что представляет собой современное местное сообщество на Северном Кавказе? Насколько оно предсказуемо и поддается управлению со стороны государства? Современные местные сообщества далеко не везде являются такими сплоченными, какими их иногда представляют на Северном Кавказе. Они весьма гетерогенны и имеют целый спектр институтов для решения задач по обеспечению жизнедеятельности и регулирования конфликтов. В нем исчезает слой крестьян, растет слой мелких предпринимателей, которые слабо задействованы в сельском хозяйстве, многие жители селений уезжают на заработки в другие регионы России. Увеличился слой жителей, напрямую связанных с государственными выплатами. Снятие идеологических рамок

стимулировало появление новых акторов – религиозных деятелей, которые в некоторых случаях привлекаются для легитимации управленческих решений (Дагестан). Появляются новые формы общественного участия (сходы граждан, общественные советы, казачьи объединения и т.п.).

В целом местное сообщество стало менее предсказуемым. Чтобы компенсировать свою легитимность на местном уровне, государство кооптирует некоторых акторов, например, общественные организации, усиливает свое присутствие на уровне района (с концентрацией здесь ряда полномочий местного самоуправления), как своеобразной прослойки между государством и локальным сообществом.

#### **Литература:**

1. James C. Scott. *Seeing like a state*. Yale University Press: 1998. P. 45–50.

2. Гуня А.Н. *Институциональное реструктурирование географического пространства: влияние приватизации земель на горные ландшафты Северного Кавказа*. Саарбрюккен: Palmarium Academic Publishing. 2013. 152 с.

3. Cohen A., James Mc. Carthy *Reviewing rescaling: Strengthening the case for environmental considerations*. *Progress in Human Geography*. 2015, Vol. 39(1) P. 3–25.

4. Koehler J., Zurcher Ch. *Conflict and the state of the state in the Caucasus and Central Asia: an empirical research challenge*, *Berliner Osteuropa Info*: 21. P.57-67. URL: <http://www.oei.fuberlin.de/index.php?skroc=pub/no1.txt>

5. Ottaway M. *Rebuilding State Institutions in Collapsed States // Development and Change*. 2002. P. 1001-1023.

6. Collier P. *Development and Conflict*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. 2004. URL: <http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>.

7. Lubin Nancy, Martin Keith, Rubin Barnett R. *Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia*. Brookings Institution Press. 1999. P.78-80.

8. Goodhand J., Atkinson Ph. *Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement. A Synthesis of Findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka*, *International Alert*. Lubin Nancy, Martin Keith, Rubin Barnett R. *Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia*, Brookings Institution Press. 1999. London. URL: <http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/Synthrep.pdf> (05.12.2003).

9. Гуня А., Кёлер Я. *Конфликты и развитие: анализ соотношения на локальных примерах из Северного Кавказа и Средней Азии*. Сборник научных трудов. Выпуск 2. Берлин-Нальчик. Издательство КБГУ. 2014. С. 198-208.

10. Дакснер М., Гуня А., Кёлер Я., Тенов Т., Чеченов А., Шогенов М. *Конфликты и развитие: введение в методологию и методы изучения*. Учебное пособие. Нальчик. Изд-во КБГУ. 2013. 176 с.

11. *Tishkov V. Местное управление в сложном обществе: российский опыт. В кн. Местное управление многоэтническими сообществами в странах СНГ. М, Авиаиздат. 2001. С 3-22.*

**References.**

1. *James C. Scott. Seeing like a state. Yale University Press: 1998. P. 45–50.*

2. *Gunya A.N. Institutional restructuring of the geographical area: the impact of the land privatization in the mountainous landscapes of the North Caucasus. Saarbruecken: Palmarium Academic Publishing. 2013. 152 p.*

3. *Cohen A., James Mc. Carthy Reviewing rescaling: Strengthening the case for environmental considerations. Progress in Human Geography. 2015, Vol. 39(1) P. 3–25.*

4. *Koehler J., Zurcher Ch. Conflict and the state of the state in the Caucasus and Central Asia: an empirical research challenge, Berliner Osteuropa Info: 21. P.57-67. URL: <http://www.oei.fuberlin.de/index.php?skroc=pub/no1.txt>*

5. *Ottaway M. Rebuilding State Institutions in Collapsed States // Development and Change. 2002. P. 1001-1023.*

6. *Collier P. Development and Conflict. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University. 2004. URL: <http://www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>.*

7. *Lubin Nansy, Martin Keith, Rubin Barnett R. Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia. Brookings Institution Press. 1999. 78-80 p.*

8. *Goodhand J., Atkinson Ph. Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact of International Engagement. A Synthesis of Findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka, International Alert. Lubin Nancy, Martin Keith, Rubin Barnett R. Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia, Brookings Institution Press. 1999 London. URL: <http://www.international-alert.org/pdf/pubdev/Synthrep.pdf> (05.12.2003).*

9. *Gunya A., Koehler J. Conflict and Development: Analysis on the ratio of local examples of the North Caucasus and Central Asia. From understanding local conflicts to using development opportunities : collection of scientific papers. Part 2. KBSU Press. Berlin-Nalchik. 2014. P. 277.*

10. *Daksner M. Gunya A., Koehler J., Tenov T. Chechenov A., Shogenov M. Conflict and Development: An Introduction to the methodology and methods of study. Nalchik. KBSU. 2013. 176 p.*

11. *Tishkov V. Local control in a complex society: the Russian experience // Local control of multi-ethnic communities in the CIS countries. M.: Aviaizdat. 2001. P. 3-22.*

