

УДК 911.375

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ И ИХ КОНФЛИКТОГЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ (КАБАРДИНО-БАЛКАРИЯ)

Чеченов А.М., Лошицкая О.Г.

ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», Нальчик, Россия (360004, КБР, г. Нальчик, ул. Чернышевского, 173), e-mail: ktiisr@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы, связанные с необходимостью осуществления государственных программ развития, представляющих особый актуальный научный интерес как с точки зрения особенностей их реализации в рамках комплексной государственной региональной политики Российской Федерации, так и в контексте острых проблем политического развития регионов Северного Кавказа. Дан пример программы развития туристического кластера, реализация которого уже на этапе его разработки обострила существующие общественно-политические противоречия и стала оказывать весьма заметное влияние на институциональные изменения локального уровня. Для исследования изменений, конфликтов и их развития была выбрана Кабардино-Балкарская Республика, в частности Черекский и Эльбрусский районы, в которых наиболее ярко отразились основные социальные проблемы и противоречия по реализации крупномасштабных государственных программ развития на локальном уровне.

Ключевые слова: регион, проект, программа, конфликт, институты, этнос.

STATE PROGRAMS OF DEVELOPMENT AT THE LOCAL LEVEL AND THEIR CONFLICTOGENIC POTENTIAL (KABARDINO-BALKARIA)

Chechenov A.M., Loshitskaya O.G.

The Kabardino-Balkarian state university by Kh.M. Berbekov, Nalchik, Russia (360004, KBR, Nalchik, street Chernyshevsky, 173), e-mail: ktiisr@mail.ru

The article discusses issues related to features of the state development programs in Russian Federation topical in terms of their implementation in the context of urgent problems of the political development of the North Caucasus regions. On the example of the tourism cluster is shown how implementation of a development program already at the stage of its designing can exacerbate existing socio-political contradictions and begin to have a very noticeable effect on the institutional structure at the local level. To investigate the case in Kabardino-Balkaria the Chereksky and Elbruskiy districts has been selected, in which the main social problems and contradictions on realization of large-scale state programs of development were most brightly reflected in local level.

Keywords: region, project, program, conflict, institutions, ethnicity.

Вопросы, связанные с необходимостью осуществления государственных программ развития, представляют особый научный интерес как с точки зрения особенностей их реализации в рамках комплексной государственной региональной политики Российской Федерации, так и в контексте острых проблем социально-политического развития регионов Северного Кавказа. Наиболее масштабным и во многом беспрецедентным проектом в постсоветский период является программа развития туристического кластера на территории Северо-Кавказского федерального округа, реализация которого уже на этапе его разработки обострила существующие общественно-политические противоречия и стала оказывать весьма заметное влияние на институциональные изменения на локальном уровне. Исходя из этого, в статье авторы излагают собственное видение механизмов разрешения

конфликтогенного потенциала, который несет в себя реализацию туристического кластера в горной части Кабардино-Балкарской Республики.

Для изучения различных управленческих механизмов и оценки их эффективности были проведены социологические исследования в Кабардино-Балкарской Республике. Отбор данных осуществлялся на основе анкетирования, интервью, сбора статистической и другой информации. Изучение механизмов государственного управления основывалось на сборе показателей, характеризующих эффективность работы государственных органов на местах. Проведение интервью и опросов было нацелено на углубленное понимание степени влияния государства на жизнь местного сообщества: в каких именно сферах жизнедеятельности и насколько механизмы социально-политического управления, иницируемые на федеральном уровне, обуславливают процесс развития на местном уровне. В пределах республики выбраны несколько селений с различной людностью, находящиеся в разных условиях хозяйствования и жизнедеятельности.

Проект развития туристического кластера предполагает строительство горнолыжных курортов в регионах: Лагонаки в Краснодарском крае и Республике Адыгея, Архыз в Карачаево-Черкесской Республике, Мамисон в Республике Северная Осетия – Алания, Эльбрус-Безенги в Кабардино-Балкарской Республике и Матлас в Республике Дагестан. Северный Кавказ обладает важным стратегическим экономико-географическим и транзитным потенциалом, однако ряд проблем социально-экономического характера затрудняет развитие региона. Проект создания горно-туристического кластера призван стабилизировать социальную обстановку в регионе, ликвидировать экономическую отсталость округа, обеспечить устойчивое развитие Северного Кавказа и расширить стратегические (геополитические) возможности Российской Федерации на Кавказе [4, с. 105-108]. Можно отметить, что уже разработанные к текущему моменту проектные решения по курортам Краснодарского края и Кавказа в целом подтверждают сопоставимость строящихся в этом регионе курортов с наиболее популярными рекреационными комплексами мира по количеству трасс, подъемников и гостиниц [3].

Однако наибольшие сомнения вызывает условие реализации, а именно концепция о «наличии значительного количества юридически свободных земель». Исторически в Кабардино-Балкарии предгорье и равнина были заселены кабардинцами. Ныне это ареал с традиционно развитыми отраслями земледелия. Наличие дешевых кормов делает животноводство весьма эффективным и рентабельным. Балкарцы в основном заселяют долины горной части республики и частично предгорья. Животноводство играет основную роль, развитие овощеводства и садоводства ограничено дефицитом пахотной земли. Имеющийся рекреационный потенциал горной части используется слабо (исключение

составляет Приэльбрусье в Баксанском ущелье, имеются также некоторые очаги рекреационного освоения в других долинах, например альплагерь в Хуламо-Безенгийском ущелье). Ареалы землепользования на крайнем севере республики заняты в основном русскоязычным населением. Основные направления сельского хозяйства – зерноводство и животноводство [5, с. 55-56].

Анализ результатов проведенного исследования по данной проблеме, а также итоги опроса представителей местного населения, общественных организаций и муниципальных властей двух ключевых для туристического кластера сел (с. Безенги, п. Эльбрус) показал, что реализация начального этапа проекта уже привела к обострению существующих и возникновению новых конфликтных ситуаций. Ключевой вопрос, по мнению опрошенных, заключается в возможностях и перспективах участия в проекте местного населения, так как эти селения выделяют основной жизненный ресурс – землю под туристический кластер. При этом следует учитывать, что для местного населения земля имеет многофункциональное значение: традиционный источник средств существования (земли сельскохозяйственного назначения); часть национальной идентичности (этнические земли и исторические права на территории); перспективный источник средств существования (туризм). В отличие от первых двух, последняя характеристика является следствием изменения ценности земли как ресурса в результате появления проекта туристического кластера как программы развития. Само по себе это уже несет в себе определенный конфликтогенный потенциал в связи с появлением новых заинтересованных актеров и конкурентной борьбы между ними. Главным противоречием земельного конфликта в КБР является реализация Федерального закона РФ № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Новый виток конфликта теперь связан с реализацией проекта туристического кластера. Естественно, эта проблема затрагивает многие аспекты, связанные со степенью информированности населения обо всех деталях проекта, а также тем, насколько ключевые актеры заинтересованы в этом. То, что туркластер имеет важное социально-экономическое и хозяйственно-культурное значение, никто не оспаривает. Но у народов, здесь живущих, нет убежденности, что все до конца продумано и просчитано. Следует отметить, что до сих пор нет доступной для общественности детализированной официальной информации о проекте. Решение правительства пока находится в кабинетах. Население получает информацию из вторых рук и, как правило, в искаженном виде. Соответственно общественность не принимала участие и на этапе его разработки. В связи с этим местное население не в курсе перспектив и возможностей развития. Население не информировано о социальных последствиях внедрения данного проекта. В своем подавляющем большинстве местное население не знакомо с туристической индустрией в таких масштабах. Большие

беспокойства населения связаны с тем, что реализация проекта туристического кластера может привести к нарушению исторически сложившихся форм хозяйствования и культурной самобытности. В первую очередь, в таком ракурсе ставят вопрос национальные общественные организации и интеллигенция, которые играют особую роль в конфликте – пользуясь весьма высоким авторитетом, они предпринимают попытки использовать возникшие противоречия и мобилизовать население для реализации собственных политических интересов и требований, связанных с земельным конфликтом.

Особенностью протекания конфликта является институциональный плюрализм и, если можно так выразиться, эклектика, присутствующие во взаимоотношениях актеров на локальном уровне. По мнению доктора географических наук А. Гуни, в Кабардино-Балкарской Республике важными составляющими всей институциональной структуры на локальном уровне являются: сочетание институтов советского времени и традиционных институтов; государственно-организационные механизмы, трансформирующие современное землепользование и расселение [1, с. 109]. В практике функционирования управленческого механизма данное обстоятельство не учитывается. Имеются серьезные разночтения федеральных и республиканских законов по земельному вопросу. В этой ситуации определенным ресурсом, гарантирующим реализацию федеральных решений на республиканском уровне, должен стать институт прямых назначений глав субъектов президентом РФ. Этот механизм предполагает наличие определенного доверия к личности кандидата на должность главы республики, что, в свою очередь, предполагает его лояльность в дальнейшем. Как видно, доверие со стороны населения республики имеет меньшее значение при принятии решения о назначении, чем лояльность к федеральному центру. Управленческая целесообразность и эффективность этого механизма небесспорна. Скорее всего, перед нами наследие прошлой модели назначения руководителей регионального управления, от которой в полной мере до сих пор еще не удалось отойти.

Примерная ситуация складывается во взаимодействии республиканской власти и органов местного самоуправления. С одной стороны, их отношения регулируются федеральными и республиканскими нормами, с другой – они, как правило, носят вертикальный патронажный характер. Хотя органы местного самоуправления имеют собственную законодательную основу, выборные органы, имея свой бюджет, должны нести ответственность перед своим населением, а на деле они ответственны перед вышестоящими органами и конкретными должностными лицами республиканского уровня. К примеру, несмотря на то что в соответствии с законом «О местном самоуправлении» глава администрации поселка утверждается на конкурсной основе решением местного Совета

депутатов, фактически эта норма не выполняется, поскольку будущий глава администрации через патронажные связи оказывает прямое влияние на решение Совета депутатов [2].

Важным механизмом разрешения конфликтного потенциала вокруг туркластера следует считать институт неформальных организаций. Среди таких неформальных институтов, регулирующих спорные ситуации во взаимоотношениях власти, местных сообществ и общественных организаций, является сохраняющийся в отдельных селах институт старейшин. Членами совета старейшин обычно являются старшие представители рода. Основная функция советов – налаживание коммуникаций между формальной властью и местным населением. Актив села – еще один неформальный институт, который образуется в отдельных селениях, – решает текущие вопросы, значимые для села. Этот институт способствует самоорганизации на первичном уровне. Достаточно эффективно он проявил себя, в частности, в Эльбрусском районе. Районный центр Эльбрус пока что единственный в республике, где проведен полный регистр земли, определены границы муниципальных образований. Здесь вопросы развития туристического кластера решаются конструктивно и оперативно. Этого нельзя сказать о других селениях данного района. Отсутствие подобной работы вызывает у населения недоверие к власти и данной программе развития в том числе.

Для преодоления возникшего непонимания и противоречий, связанных с реализацией проекта, руководство республики попыталось стимулировать возникновение новых институтов, как формальных, так и неформальных. И даже в порядке разрешения конфликтных ситуаций делались попытки обязать местные органы самоуправления (администрации) идти на контакт с населением и всеми заинтересованными лицами, в том числе и с общественными организациями. Однако представляется, что санкционированные республиканской властью формальные государственные институты могут быть всего лишь временной имитацией взаимодействия с развивающимися гражданскими институтами.

Основными общественными организациями, выражающими интересы народа, здесь проживающего, являются «Совет старейшин балкарского народа» и межрегиональная организация «Алан», объединяющая балкарцев, карачаевцев и осетин. При анализе деятельности этих двух организаций выяснилось, что организация «Алан» была создана при поддержке государства. В краткосрочной перспективе это дает определенные положительные результаты, но в долгосрочном развитии подобная политика в целом малоэффективна.

Примером тому может служить то, что многие активные члены организации «Алан» в данный момент вышли из состава этой организации. Поводом послужила его пассивная позиция в земельном вопросе, на выборах в органы местного самоуправления и по вопросу развития туристического кластера в КБР.

Несколько по иному обстоит дело с Советом старейшин, который открыто дистанцируется от власти, занимает жестко оппозиционную позицию как в отношении республиканской власти, так и федерального руководства. Между тем эта организация охотно идет на контакты с различными политическими партиями России, пытается находиться в общем ракурсе политической жизни.

Подводя предварительные итоги проведенного исследования, возможные перспективы реализации туристического кластера нами видятся в обеспечении социальных и экономических гарантий для местного населения. Содействие государства и других участников бизнес-проекта должно быть направлено на сотрудничество органов власти и местных гражданских институтов в целях стабильного общественного развития, когда механизмы управления воспроизводятся как сверху, так и на первичном уровне.

Список литературы

1. Гуня А.Н. Динамика освоения горного региона: структурные и институциональные факторы. – Нальчик, 2008. - С. 109.
2. Гуня А.Н., Тенов Т.З., Шогенов М.З., Чеченов А.М. Стабильность и нестабильность на Северном Кавказе: особенности методологического подхода к исследованию внешних и внутренних факторов // Известия Кабардино-Балкарского государственного университета. – Нальчик, 2014.
3. Концепция создания туристического кластера в СКФО, Краснодарском крае и Республике Адыгея. – М., 2011.
4. Чеченов А.М. Социальная специфика проектно-инновационной деятельности в регионе // Социальные технологии, исследования (СОТИС). - 2009. - № 1. - С. 105-108.
5. Чеченов А.М., Гаунова И., Кушхова К. Влияние государственных программ развития на институты на локальном уровне // От понимания локальных конфликтов к использованию шансов развития : сб. науч. трудов. Вып. 2 / под ред. Я. Кёлера, А. Гуня, М. Шогенова. – Берлин – Нальчик : Каб.-Балк. ун-т, 2014. - С. 55-56.

Рецензенты:

Хубиев Б.Б., д.ф.н., профессор, ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», г. Нальчик;

Кочесоков Р.Х., д.ф.н., профессор, заведующий кафедрой философии ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова», г. Нальчик.