

УДК 316.47



**СФЕРА
МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ
И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ВЛАСТЕЙ (ОПЫТ ЮГА
РОССИИ)¹**

**THE SCOPE
OF INTERNATIONAL
RELATIONS AND
ADMINISTRATIVE
PRACTICES OF REGIONAL
AUTHORITIES (EXPERIENCE
OF THE SOUTH OF RUSSIA)**

Суций Сергей Яковлевич

Доктор философских наук, профессор
Института социально-экономических
и гуманитарных исследований ЮНЦ РАН,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: ss7707@mail.ru

Sergey E. Sushchiy

Doctor of Philosophical Sciences, Professor,
Institute of Socio-Economic and Humanities
Research SSC RAS,
Rostov-on-Don,
e-mail: ss7707@mail.ru

Статья посвящена исследованию сферы межнациональных взаимодействий и управленческих практик региональных властей на Юге России. Делается вывод о том, что еще многие десятилетия региональные власти на Юге России будут вынуждены использовать договорные и коллективные формы регуляции сферы межнациональных взаимодействий. Одним из возможных способов контроля данной сферы является реформа административно-территориального деления, в частности, укрупнение муниципальных районов, позволяющих за счет концентрации управленческих и финансово-

The article investigates the sphere of inter-ethnic relations and management practices of regional authorities in the South of Russia. The conclusion is that for many decades the regional authorities in southern Russia will be forced to use contractual and collective forms of regulation of the sphere of interethnic communication. One of the possible control methods in this sphere is the reform of administrative-territorial division, and, in particular, the consolidation of municipal areas, allowing for the concentration of administrative, financial and economic resources (and on the other hand - due to the increase of the number of

¹ Работа выполнена в рамках государственного задания № 28.186.2016/РНЦ «Проведение мониторинга межнациональных отношений и религиозной ситуации, анализ участия органов государственной власти, муниципальных образований и институтов гражданского общества в реализации государственной национальной политики, миграционной и языковой политики Российской Федерации в регионах Южного федерального округа (Ростовская область, Астраханская область, Республика Калмыкия), анализ истории и современной геополитики «черкесского вопроса»».

экономических ресурсов (а с другой стороны – вследствие увеличения на местах числа центров влияния) создать в проблемных районах реальный противовес этническим группировкам, которые в настоящее время через коррупционные схемы берут под контроль местные органы власти, включая правоохранительные структуры.

centers of influence in local communities), in problem areas to set up a real counterweight to ethnic groups that now, through corruption schemes take control of local authorities, including law enforcement agencies.

Ключевые слова: нация, межнациональные отношения, управленческие практики, регион, власть.

Keywords: nation, international relations, management practices, region, authorities.

Юг России изначально формировался как полиэтничный макро-регион, территорию которого населяют представители десятков народов. Вместе с тем во всех его областях и краях в количественном отношении абсолютно доминируют русские, доля которых составляет от порядка 85–92 %, только в Астраханской области снижаясь до 70 % [1].

Постсоветский период был связан с существенной активизацией миграционных процессов в макрорегионе и ускоренной трансформацией национальной структуры населения – прежде всего сдвигами в демографическом рейтинге крупных и средних диаспор. Быстрое сокращение численности ряда «старожильческих» этнических групп (украинцев, белорусов, немцев, евреев, поляков и др.) шло параллельно с быстрым ростом ряда молодых диаспор, представляющих прежде всего народы Кавказа и Средней Азии.

Данный сдвоенный процесс, наиболее активно протекавший в условиях глубокого социально-экономического кризиса 1990-х гг., стал одной из основных причин роста межнациональной конфликтности в различных регионах Юга России. Системная стабилизация российского общества и государства в начале XXI в. не только позволила укрепить экономику и существенно поднять уровень жизни населения, но и помогла в известной степени оптимизировать и сферу межнациональных взаимодействий.

Однако и в настоящее время для каждого из южнороссийских регионов в той или иной степени сохраняется проблема межнациональной напряженности, носящая очаговый территориальный характер. Повышенной потенциальной конфликтностью, в частности, отличается коммуникация доминирующего русского большинства с рядом местных северокавказских общин [2].

При этом ситуация в сфере межнациональных взаимодействий на Юге России в целом остается достаточно стабильной и находится под

контролем местных властей. В каждом из регионов была разработана и внедрена собственная система этнологического мониторинга, реализуется более или менее обширная программа административных профилактических мероприятий, укрепляющих взаимодействие всех национальных сообществ и этнических общин, представляющих местное население (дни культуры, фольклорные праздники, поддержка этнических культурных обществ и т.п.). При известном «формализме» такого рода деятельности она имела свой реальный смысл и в сочетании с другими формами работы способствовала снижению уровню межэтнического конфликтного потенциала.

Но, несмотря на известное сходство управленческих стратегий власти отдельных южнороссийских регионов в сфере регуляции межнациональных взаимодействий, эти стратегии имели весьма существенные отличия. При этом более или менее отчетливо просматриваются два основных административных подхода, которые можно условно обозначить как мобилизационно-лимитирующий и инерционно-договорной. Первый был характерен для Краснодарского края, второй – в той или иной степени для всех остальных русских регионов южного макрорегиона.

Мобилизационно-лимитирующая модель, которой практически на протяжении всего постсоветского периода придерживалась региональная власть Краснодарского края, предполагает плотную кооперацию ее деятельности с усилиями территориального сообщества. Прежде всего, краевые власти опираются на активную поддержку казаков как наиболее организованной и сплоченной группы старожильческого населения. Наличие такой массовой «низовой» поддержки позволяло местным властям достаточно жестко контролировать миграционные процессы, регулировать различные сферы жизнедеятельности диаспор и этнических групп в пределах всего края и отдельных его территориальных сообществ. Данное обстоятельство стало одним из важных факторов минимизации в 1990–2000-е гг. масштабов миграционного притока и количественного роста многих новых диаспор, представляющих народы Северо-Восточного Кавказа, государств Центральной Азии и дальнего зарубежья.

Как результат, наиболее проблемной в сфере межнациональных взаимодействий населения края на протяжении большей части постсоветского периода оставалась диаспора турок-месхетинцев, возникшая в регионе на рубеже – в начале 1990-х гг. Отметим, что именно в процессе противодействия количественному расширению и территориальной экспансии данной общины преимущественно и сложился жест-

кий курс региональной власти, ее слаженный «тандем» со старожильческим населением в отношении этнической миграции и новых быстрорастущих диаспор.

Для властей других регионов Юга России в той или иной степени характерна более пассивная модель управления сферой межнациональных взаимодействий. Управленческие структуры полагаются на собственные административные ресурсы, всячески избегая привлечения общества к решению данного круга проблем. Учитывая же, что реальные возможности власти по контролю за миграцией и регуляцией деятельности диаспор зачастую оказываются ограниченными (прежде всего в сельских малонаселенных районах), ситуация по сути пускается на самотёк. Что нередко ведет к росту конфликтного потенциала и хронической межнациональной напряженности, способной при неблагоприятном сценарии перерасти в открытое противостояние, чреватое резонансными конфликтами.

Как правило, власть полностью включается в управленческий процесс именно на последней «резонансной» стадии, стараясь при этом минимизировать информационную волну и вступая в плотное взаимодействие с лидерами вовлеченных в конфликт диаспор (этнических групп), призванных контролировать своё население.

Тем самым к основным чертам данной инерционно-договорной стратегии можно отнести ее экстенсивный и «оборонительный» характер, желание по взаимному согласованию переложить весомую часть работу по комплексной адаптации диаспор к принимающему территориальному социуму на лидерскую верхушку самих мигрантских сообществ.

Впрочем, использование данной стратегии связано не только с непрофессионализмом местных управленцев или их желанием облегчить свои задачи в очень сложной и многосоставной сфере социальной жизни. Очевидно, что выбор рабочих (т.е. реально действующих) методов регуляции сферы определяется и рядом объективных предпосылок. Так, уже отмечалось, что к числу проблемных в плане межнациональной коммуникации в настоящее время относится ряд северокавказских общин, присутствующих в различных регионах Юга России.

Но, по замечанию В.О. Бобровникова, одной из основных особенностей социально-правового сознания традиционных северокавказских сообществ является представление о том, «что как преступление, так и наказание по своей сути являются не индивидуальными, а коллективными действиями... Любое правонарушение причиняет ущерб или затрагивает честь не столько отдельного человека, сколько такого рода общественной группы, с которой он связан» [3].

В подобной ситуации наказание по формальным нормам закона отдельного представителя этнической группы, с одной стороны, может быть существенно затруднено лоббистскими усилиями диаспоры по защите своего члена, а с другой – зачастую оказывается малоосмысленным, поскольку, по сути, не снимает причинного основания конфликта, не позволяет решить проблему оптимизации межнационального взаимодействия в данном территориальном сообществе. Решение данного вопроса как раз и является предметом переговорного процесса между региональными (местными) управленцами и лидерами диаспор, способными донести до каждого члена последней представление о его ответственности за выполнение норм принимающего социума.

Известный аргумент, что, действуя подобным образом, власть потакает социальной архаике и способствует воспроизводству традиционных социальных структур, как раз мешающих переходу представителей этнических групп от коллективной ответственности к персональной, не учитывает мощной инерции социокультурных механизмов, трансформация которых требует десятилетий, а зачастую и смены поколений. Учтем и то, что разрушить традиционные механизмы социальной ответственности значительно легче, чем создать и укоренить новые, – известная особенность социокультурной динамики, чреватая риском появления асоциальных индивидов, вообще неподдающихся какой-либо внешней регуляции, кроме прямого силового воздействия представителей правоохранительных органов.

Но указанная пассивно-выжидательная управленческая стратегия является вынужденной и по другой причине. Успешно использовать кубанскую модель жесткого контроля и регуляции миграционной активности через широкое взаимодействие власти местного / регионального уровня и старожильческого населения можно только в пределах плотнонаселенных территорий с развитой расселенческой сетью и высоким уровнем общественной конкуренции за земельные и прочие социально-экономические ресурсы. Редкая, уже длительное время теряющая жителей, поселенческая сеть юго-восточных районов Ростовской области, как и сельской периферии Астраханской и Волгоградской областей или Ставропольского края, не дает возможности местной власти реализовать кубанскую модель.

Другое дело, что переговоры с лидерами диаспор и достигнутые соглашения также далеко не всегда позволяют полностью урегулировать и снять конфликтную ситуацию. К тому же данный подход минимизирует профилактически-превентивную деятельность региональной власти в сфере оптимизации межнациональных взаимодействий.

Властные структуры, как уже отмечалось, предпочитают не замечать латентную этноконфликтную напряженность, активизируясь только при переходе конфликта в открытую форму.

В результате данная управленческая стратегия не в состоянии купировать скрытую конфликтность, сохраняя в пределах каждого региона множество локальных точек «тлеющей» напряженности. Не позволяет она и остановить нарастающую трансформацию национальной структуры многих поселений или предотвратить консолидацию этномафиозных структур, пользующихся властным вакуумом в пределах многих южно-российских городов и сельских административных районов.

Итак, на Юге России в настоящее время сложились две основные управленческие стратегии в сфере межнациональных отношений. Но, отмечая более высокую практическую эффективность кубанской модели, не следует забывать, что она также является своего рода вынужденным паллиативом. Иными словами, оба подхода, используемых региональной властью в южнороссийских областях и краях, иллюстрируют слабость современной российской правоохранительной сферы, по множеству причин не способной обеспечить неукоснительность исполнения существующих законов и персональную ответственность всех членов общества.

В ситуации, когда отдельные группы населения (в том числе и диаспоры), успешно «оглябая» закон, широко используют коллективные стратегии социально-экономической экспансии, региональной власти для компенсации неработающего законодательства приходится находить другие прикладные способы оптимизации межнациональных взаимодействий. Обе описанные выше региональные технологии из их числа. Отказаться от них в настоящее время невозможно, тем более что даже инерционно-договорной подход позволяет более или менее успешно держать ситуацию под контролем, о чем свидетельствует в том числе и многолетняя динамика межнациональной конфликтности во всех областях и краях Юга России, демонстрирующая постепенное снижение общего числа крупных (групповых) межнациональных конфликтов с пиковых значений второй половины 1990-х – середины 2000-х гг.

Очевидно и то, что постепенно роль современных форм урегулирования межнациональных проблем должна возрастать. И договорные отношения между лидерами диаспор (этническими авторитетами) и представителями власти будут отступать на второй план, а коллективные формы ответственности этнических групп начнут сменяться персональной ответственностью их членов. Другое дело, что данная

трансформация потребует значительного времени и будет напрямую связана с уровнем социокультурной модернизации как диаспор, так и их материнских этнокультурных социумов.

Иными словами, еще многие десятилетия региональные власти на Юге России будут вынуждены использовать договорные и коллективные формы регуляции сферы межнациональных взаимодействий. В такой ситуации осмысленным оказывается поиск дополнительных способов усиления государственного контроля за данной сферой. Одним из возможных способов является реформа административно-территориального деления. И в частности, укрупнение муниципальных районов, позволяющее за счет концентрации управленческих и финансово-экономических ресурсов (а с другой стороны – вследствие увеличения на местах числа центров влияния) создать в проблемных районах реальный противовес этническим группировкам, которые в настоящее время через коррупционные схемы берут под контроль местные органы власти, включая правоохранительные структуры [4].

При этом надо иметь в виду, что административная реформа, является только частностью, одной из «отраслевых» составляющих комплексной проблемы оптимизации межэтнических отношений, требующей соответствующих изменений во всех основных сферах жизнедеятельности российского общества.

Литература

1. Розин М.Д., Суцкий С.Я. Юг России: этнодемографические и миграционные процессы (конец XX – начало XXI века). Ростов н/Д., 2011. 326 с.
2. Суцкий С.Я. Этнодемографические процессы и социальная конфликтность на Юге России (конец XX – начало XXI в.). Ростов н/Д., 2010. 150 с.
3. Бобровников В.О. Мусульмане Северного Кавказа: обычай, право, насилие. Очерки по истории и этнографии Нагорного Дагестана. М., 2002. С. 124–125.
4. Котеленко Д.Г. Инновации в условиях архаизации: местное самоуправление в сельской местности в Южном федеральном округе // Свободная мысль. 2012. № 5–6.

References

1. Rozin M.D., Sushchiy S.Ya. Yug Rossii: etnodemograficheskie i migracionnye processy (konec XX – nachalo XXI veka). Rostov n/D., 2011. 326 p.
2. Sushchiy S.Ya. Etnodemograficheskie processy i socialnaya konfliktnost na Yuge Rossii (konec XX – nachalo XXI v.). Rostov n/D., 2010. 150 p.
3. Bobrovnikov V.O. Musulmane Severnogo Kavkaza: obychay, pravo, nasilie. Ocherki po istorii i etnografii Nagornogo Dagestana. M., 2002. P. 124–125.
4. Kotelenko D.G. Innovacii v usloviyakh arkhazacii: mestnoe samoupravlenie v selskoy mestnosti v Yuzhnom federalnom okruge // Svobodnaya mysl. 2012. № 5–6.