

АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ИЛИ УПРАВЛЕНИЕ? О ПОСЛЕДСТВИЯХ ИЗМЕНЕНИЙ В СТРУКТУРЕ УПРАВЛЕНИЯ СКФО

И. Стародубровская, К. Казенин

В середине мая было создано Министерство по развитию регионов Северного Кавказа. В централизованной системе первой реакцией на то, что какая-то задача не решается, является создание нового ведомства и возложение на него ответственности за ее решение. При этом на практике это часто приводило к противоположным результатам – новое ведомство начинало бороться за «место под солнцем», перетягивать на себя функционал существовавших ранее органов управления, вступать в конфликты за ресурсы. В итоге управляемость не повышалась, а, наоборот, падала. Представляется, что в данном случае реализуется та же логика, и, весьма вероятно, с теми же результатами в перспективе. Количество «игроков», вовлеченных в процессы управления Северо-Кавказским федеральным округом, существенно возросло. При этом пока не ясно, как будут распределяться полномочия, разделяться ресурсы, согласовываться интересы.

В последние месяцы активизировались дискуссии о судьбе Северо-Кавказского федерального округа. Будет ли он ликвидирован после проведения Олимпиады в Сочи? Произойдет ли его слияние с Южным федеральным округом? Ответ на этот вопрос был дан в середине мая. Вопреки широко распространённым прогнозам, укрупнения управленческих структур не произошло. Напротив, в соответствии с моделью, уже опробованной применительно к Дальнему Востоку и Крыму, наряду с полпредством появилось Министерство по развитию регионов Северного Кавказа. Кроме того, по информации СМИ, А. Хлопонин, покинувший пост полномочного представителя президента в округе, но оставшийся вице-премьером правительства РФ, также сохранит определенные контрольные функции применительно к Северному Кавказу.

Можно ли сказать, что подобное изменение управленческой структуры отражает объективные потребности, выявившиеся за предшествующие четыре года существования СКФО? Вообще управленческая структура не является независимым элементом системы управления, она должна вытекать из тех стратегических установок, которые поставлены в той или иной сфере. Стратегическим документом в рассматриваемой нами сфере является Стратегия социально-экономического развития СКФО до 2025 г., принятая в сентябре 2010 г. и предусматривающая опережающее социально-экономическое развитие округа за счет реализации крупных инвестиционных проектов, осуществляемых под гарантии государства. Стратегия неоднократно подвергалась критике по причинам утопичности многих заложенных в нее ориентиров, недооценки собственного потенциала развития северокавказских регионов, а также недостаточно комплексного под-

хода к перспективам развития Северного Кавказа, в частности, отсутствия внятных ориентиров в сфере обеспечения безопасности. Прошедшие годы показали, что в ее рамках не удастся обеспечить принципиальные сдвиги к лучшему в развитии СКФО. Почему же вместо запуска процесса серьезной переработки данного стратегического документа с участием гражданского общества и экспертных сообществ мы видим трансформацию управленческих структур?

Дело в том, что система управления, построенная на принципах жесткой централизации, имеет свою внутреннюю логику, далеко не всегда соответствующую потребностям наиболее эффективного достижения поставленных целей. Еще в позднесоветскую эпоху была сформулирована закономерность: в централизованной системе первой реакцией на то, что какая-то задача не решается, является создание нового ведомства и возложение на него ответственности за ее решение. При этом на практике это часто приводило к противоположным результатам – новое ведомство начинало бороться за «место под солнцем», перетягивать на себя функционал существовавших ранее органов управления, вступать в конфликты за ресурсы. В итоге управляемость не повышалась, а, наоборот, падала.

Представляется, что в данном случае мы видим реализацию той же логики, и, весьма вероятно, с теми же результатами в перспективе. Количество «игроков», вовлеченных в процессы управления Северо-Кавказским федеральным округом, существенно возросло. При этом пока не ясно, как будут распределяться полномочия, разделяться ресурсы, согласовываться интересы. Ситуация еще более усугубляется тем, что, наряду с «внутривидовой»

конкуренцией – между управленческими структурами, занимающимися непосредственно СКФО, будет усиливаться и «межвидовая» конкуренция – в частности, за ресурсы на развитие туризма между Северным Кавказом и Крымом.

Представление о том, что новую систему управления можно выстроить в соответствии с моделью: министерство сосредоточит у себя экономические функции, а полпредство – силовые, поскольку первое возглавил бывший губернатор, а второе – генерал, также вряд ли реализуемо на практике. Вопросы экономики и безопасности на Северном Кавказе тесно переплетены. Задачи привлечения инвесторов, особенно в рекреационный сектор, а затем и самих туристов, требуют не масштабных спецопераций и усиления военного присутствия в северокавказских регионах, а выработки реальных механизмов достижения гражданского мира, организации диалога между различными общественными силами, находящимися сейчас «по разные стороны баррикад». Кто в новой системе управления будет нести ответственность за исполнение подобной функции – непонятно. Ведь ее нельзя отнести ни к «экономическим», ни к «силовым» функциям. Однако без решения этой задачи вряд ли удастся достичь серьезного прогресса и в одном, и в другом направлении, и многочисленные ведомства будут лишь обвинять друг друга в недостаточно эффективной работе для достижения конечного результата.

Таким образом, на Северном Кавказе ощущается в первую очередь не недостаток централизованных управленческих структур, а дефицит реальных институтов, в рамках которых можно было бы организовывать диалог и обеспечивать разрешение конфликтов. Это хорошо видно на примере конфликтов, связанных с границами муниципальных образований. Ситуация вокруг наиболее «громких» конфликтов такого рода в последние месяцы показала, что, вопреки административным усилиям органов власти, реального движения в сторону разрешения этих конфликтов нет. Что наиболее важно, не существует «дорожной карты» урегулирования, и неясно, кем и как она может быть разработана с учетом позиций всех сторон. При этом представители региональных властей на Северном Кавказе весной 2014 г. выступали с заявлениями по поводу имеющихся в их республиках конфликтных ситуаций, обещая разрешить их в сжатые сроки, но не предлагая каких-либо конкретных путей их преодоления.

Рассмотрим в качестве примера сложившуюся на данный момент ситуацию вокруг восстановления Ауховского района Дагестана. Этот район существовал на момент депортации чеченцев в фев-

рале 1944 г. и был населен преимущественно дагестанскими чеченцами (аккинцами). Затем район был ликвидирован, на его территорию с гор принудительно переселили лакцев, образовав Новолакский район. Решением III Съезда народных депутатов Дагестана, состоявшегося в июне 1991 г., лакцев из Новолакского района было решено переселить на новое место, к северу от Махачкалы, и восстановить Ауховский район как район с преимущественно чеченским населением. На данный момент переселение лакцев не завершено (в связи с многократными срывами планов по строительству для них домов на новом месте). Соответственно, замедляется и переезд чеченцев в освобожденные лакцами дома, и Ауховский район не восстановлен. Дагестанские власти не раз обозначали «крайние сроки» переселения лакцев и восстановления Ауховского района, которые впоследствии не соблюдались. Сейчас такой «контрольной точкой», видимо, следует считать 2017 г.: в марте 2014 г. глава Дагестана Рамазан Абдулатипов заявил, что Ауховский район может быть восстановлен в течение трех лет¹.

Однако, помимо сроков восстановления Ауховского района, крайне актуальным является вопрос о его границах. Имеются два села, которые в 1944 г. входили в Ауховский район, но вхождение которых в этот район сейчас вызывает серьезные противоречия. Это села Ленинаул и Калининаул, с общей численностью населения около 12 тысяч человек, в 1944 г. введенные не в Новолакский, а в соседний Казбековский район, в составе которого они находятся и сейчас. Отличие ситуации в этих двух селах от ситуации в селах Новолакского района состоит в том, что Ленинаул и Калининаул чеченцы заселились сразу после возвращения из депортации, то есть вопроса о создании условий для миграции туда чеченцев сейчас не стоит. Кроме того, соседями чеченцев в этих двух селах являются не лакцы, а аварцы, в 1944 г. переселившиеся туда из близлежащих сел. В данный момент две этнические общины, представленные в этих селах, существенно различаются своими воззрениями на будущее сел: аварское население в основном выступает за их сохранение в составе Казбековского района, в других муниципальных образованиях которого также проживают преимущественно аварцы, а чеченцы настаивают на передаче сел в Ауховский район.

Наиболее тревожной характеристикой данного конфликта является практически полное отсутствие диалоговых механизмов, которые позволили бы

1 Глава Дагестана обсудил с чеченцами-аккинцами вопросы восстановления Ауховского района. 05.03.14. <http://www.yuga.ru/news/324576/>

двум общинам прийти к компромиссному варианту. Последнюю попытку организовать некую дискуссию между представителями двух общин власти Дагестана, по нашим данным, предпринимали в марте 2012 г., еще при прежнем руководителе республики¹. В настоящее время вопрос об организации такого диалога находится в компетенции Миротворческой комиссии Республики Дагестан, созданной главой региона Рамазаном Абдулатиповым в 2013 г. для урегулирования подобных споров. Однако какой-либо деятельности со стороны этой комиссии в указанных селах, судя по нашим полевым данным, не видят. Активисты обеих этнических общин находят способы выразить свою позицию по будущему сел (на митингах, через СМИ и т.д.), однако они не имеют какой-либо площадки для согласования и примирения своих позиций. В результате многократное озвучивание сторонами одних и тех же тезисов дополнительно ухудшает ситуацию внутри сел.

Отметим, что описанную ситуацию можно лишь отчасти объяснить особенностями взаимоотношений внутри данных сел. В весьма значительной мере отсутствие институциональной среды, позволяющей вести диалог, — следствие не ситуации в конкретных селах, а дефицита диалоговых механизмов на региональном уровне. Об этом говорят следующие обстоятельства:

1. Жители тех сел, о которых здесь шла речь, в собранных нами интервью подчеркивают, что диалог о будущем сел должен вестись с участием не только имеющихся там этнических общин, но и представителей районного самоуправления, республиканской администрации. При этом региональные и муниципальные чиновники, будучи пассивными в отношении описанного конфликта, не демонстрируют какой-либо готовности ни к модерированию диалоговых процедур, ни хотя бы к участию в них;

¹ Не вспыхнет ли новый межнациональный конфликт? «Новое дело», 14 апреля 2012 года. http://www.arhiv.ndelo.ru/one_stat.php?id=6740.

2. В регионе имеется также ряд конфликтов, касающихся муниципальных границ или землепользования, в которых стороны представляют разные села или даже районы. Примером может служить конфликт за дорогостоящие земли в местности Караман на северной окраине Махачкалы, спор за которые ведут группа кумыкских активистов и лакцы из сел Новолакского района, переносимых в эту местность. Это конфликт с самого начала не был «внутрисельским», а в силу того, что часть спорных земель находится в республиканской собственности, мог быть разрешен только с участием республиканской власти. Однако и в этом случае динамики в сторону разрешения конфликта в режиме диалога не наблюдается; более того, в первом полугодии силовые структуры не раз начинали серьезное давление на лидеров кумыкских протестов Карамана, вплоть до их задержаний².

В целом, как показали события последних месяцев, конфликты, связанные с землей и административно-территориальным делением, в настоящее время на Северном Кавказе имеют тенденцию к «зависанию» в фазе противостояния. Вряд ли есть основания думать, что со стороны властей какого-либо уровня речь может идти о сознательном «замораживании» конфликта, о придании ему статуса «отложенного», ведь по сути подобных процессов не происходит, конфликты если и стабилизируются, то никак не в «замороженном» виде. Более вероятным представляется то, что чиновники, в чью сферу ответственности входит политика в отношении указанных конфликтов, недостаточно компетентны для налаживания по этим конфликтам полноценного диалога. Именно эта компетенция чиновников, на наш взгляд, будет жизненно важной для Северного Кавказа в ближайшие годы. ●

² <http://regnum.ru/news/1802990.html>; <http://regnum.ru/news/1774372.html>