Серия «Высшее образование»

РЕГИОНОВЕДЕНИЕ

Издание 2-е, исправленное и дополненное
Ответственный редактор доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации Ю. Г. Волков
Допущено Министерством образования Российской Федерации в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений
Ростов-на-Дону
«Феникс»
2004

Печатается по решению Академии гуманитарных наук РФ и ученого совета Института по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук при Ростовском государственном университете
Редакционная коллегия:
Ю.Г. Волков (отв. ред.), С.Н. Епифанцев, Т.Ф. Ермоленко, А.В. Лубский, В.И. Немчина, А.В. Попов, В.В. Черноус, В.Н. Шевелев
Рецензент: доктор социологических наук, профессор Е.М. Харитонов
Авторский коллектив: Е.Ю. Баженова (р. 2), В.И. Немчина (р. 1,3), В.М. Белоусов (раздел 6), G.A. Нор-Аревян (р. 2), Ю.Г. Волков (введение, р. 3), Д.В. Обухов (р. 2), Ю.Ф. Гордиенко (р. 3), В.Ф. Патракова (р. 2), Г.С. Денисова (р. 4), А.В. Понеделков (р. 3), В.Г. Доманов (р. 3), А.В. Попов (р. 3), И.А. Дякина (р. 3), Ю.П. Сакун (р. 7), С.Н. Епифанцев. (р. 2) Н.С. Слепцов (р. 4), Ю.Г. Запрудский (р. 4), А.М. Старостин (р. 3), В.Г. Казанцев (р. 4), Л.Л. Хоперская (р. 5), В.Н. Коновалов (р. 5), В.К. Цечоев (р. 2), А.В. Лубский (введение, Н.И. Чернобровкина(р. 3), р. 1, 3), В.В. Черноус (р. 2), Р.А. Лубский (р. 3), В.Н. Шевелев (р. 7), Е.Я. Мельцер (р. 2), Г.Е. Шелковников (р. 2)

Регионоведение: Учебное пособие. .2-е изд., испр. и Р31 доп. / Отв. ред. профессор Ю.Г. Волков. - Ростов н/Д: Феникс, 2004. - 448 с. ISBN 5-222-04815-2 ББК 66. 3(2Рос) Р31

В учебном пособии рассматриваются основные проблемы регионалистики применительно к Южному федеральному округу, дается его история и общая характеристика. Особое внимание уделяется теоретическим проблемам регионализации в современной России, нормативно-правовой базе деятельности региональных органов государственной власти, основным целям и направлениям региональной политики и региональной идеологии, моделям регионального управления, специфике этнополитических, культурных, религиозных и социально-экономических процессов, вопросам национальной и региональной безопасности на Юге России.
Предназначается студентам высших учебных заведении.

РЕГИОНОВЕДЕНИЕ
ВВЕДЕНИЕ
Раздел 1. РЕГИОНОВЕДЕНИЕ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА
 1. АКТУАЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВЕДЕНИЯ
  1.1. Регионализация в современном мире
  1.2. Регионализация в современной России
 2. ПРЕДМЕТНАЯ ОБЛАСТЬ РЕГИОНОВЕДЕНИЯ
  2.1. Цели преподавания регионоведения
  2.2. Понятие региона
  2.3. Регионообразующие факторы
  2.4. Региональная политика
  2.5. Региональная политика в России
  2.6. Региональное развитие
  2.7. Структура учебного курса
Раздел 2. ЮГ РОССИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНА
 1. ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ КАК ЦЕЛОСТНОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
 2. ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ
 3. ИСТОРИЯ ЮЖНОРОССИЙСКОГО РЕГИОНА
  3.1. Юг России в древности: на пороге цивилизации
  3.2. Средневековые политические образования
  3.3. Борьба за независимость (XIII—XVI вв.)
  3.4. В составе Российской империи
 4. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
 5. ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОСТЬ ТЕРРИТОРИИ ЮГА РОССИИ
 6. ХАРАКТЕРИСТИКА СУБЪЕКТОВ ЮГА РОССИИ
Раздел 3. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА НА ЮГЕ РОССИИ
 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
 2. ОБЫЧНОЕ ПРАВО
 3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
 4. АППАРАТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЮЖНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ
 5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИДЕОЛОГИЯ
 6. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
 7. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
 8. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ
 9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ГРАЖДАНСКИЕ ДВИЖЕНИЯ
Раздел 4. ЭТНОСОЦИАЛЬНЫЕ И ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ
 1.ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭТНИЧНОСТИ
 2. ЭТНОСОЦИАЛЬНАЯ СТРАТИФИКАЦИЯ

2.1. Предпосылки формирования этнической стратификации
2.2. Индикаторы статусных позиций этносов в социальном пространстве Юга России
3. ЭТНИЧЕСКИЕ МИГРАЦИИ
3.1. Миграция автохтонных народов
3.2. Миграция русских и не автохтонных народов региона
4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ НА ЮГЕ РОССИИ
Раздел 5. НАЦИОНАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НА ЮГЕ РОССИИ
1. ПОНЯТИЕ БЕЗОПАСНОСТИ
2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
3. ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
4. ВНУТРЕННИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
Раздел 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ
1. КЛАССИФИКАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ
2. ТЕРРИТОРИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО
3. ПРОИЗВОДСТВО И ВОСПРОИЗВОДСТВО
4. ТРАНСПОРТНО-ДОРОЖНЫЙ КОМПЛЕКС
5. РЫНОЧНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ФИНАНСЫ
5.1. Рыночная инфраструктура
5.2. Финансовые потоки и запасы (фонды) на территории ЮФО
6. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ
7. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ
7.1. ЮФО как инфраструктурная база внешнеэкономических связей
7.2. Собственная ВЭА ЮФО
7.3. Геоэкономическая безопасность Юга России
8. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ
9. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ДО 2006 г.
Раздел 7. КУЛЬТУРНЫЕ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ
1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ЭТНИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЛОГИИ
2. РЕЛИГИЯ В СИСТЕМЕ КУЛЬТУРЫ
3. КУЛЬТУРА И РЕЛИГИИ ЮГА РОССИИ

ВВЕДЕНИЕ

Регионоведение — это новая учебная дисциплина, недавно появившаяся в цикле социально-экономических и гуманитарных дисциплин, изучающихся в высшей школе. Появление регионоведения в учебных планах высшего профессионального образования было обусловлено процессами регионализации, которые развернулись в современном мире, в том числе и в Российской Федерации, где регионализация стала важным фактором становления новой российской государственности и трансформации всех сфер жизнедеятельности российского общества. Региональный фактор стал особо значимым для развития России в начале третьего тысячелетия. В последней четверти минувшего века наблюдалось активное самоопределение российских регионов. Оно осуществлялось преимущественно спонтанно, в контексте борьбы региональных и отраслевых элит. В этом процессе рождалась новая идеология регионализма с ее позитивными и негативными моментами, грозящими разорвать единое российское социокультурное и политическое пространство, слагавшееся веками.

Высшее образование в Российской Федерации ответило на вызовы регионализации сменой установок. Оно теперь нацелено как на сохранение единого образовательного пространства, так и на предоставление больших возможностей для развития его региональной составляющей. Это воплотилось в новой структуре государственных образовательных стандартов и учебных планов подготовки специалистов с высшим образованием, которые в настоящее время включают в себя как федеральный, так и национально-региональный компонент. В региональном

компоненте высшего образования выделяется прежде всего тот аспект обучения и воспитания, который опирается на историческую, национальную и культурную специфику региона, без учета которой немыслимы преобразования в современной России.

В программы общей гуманитарной подготовки специалистов с высшим образованием были внесены также соответствующие изменения. Государственный образовательный стандарт преподавания социально-экономических и гуманитарных дисциплин в высшей школе Российской Федерации в настоящее время предусматривает отведение 30 % учебного времени на реализацию национально-регионального компонента.

Все эти новации во многом обусловлены также тем обстоятельством, что выпускники высшей школы, специалисты высокой квалификации должны понимать специфику того региона, в котором им предстоит трудиться, независимо от сферы своих профессиональных интересов. Поэтому Совет ректоров вузов Ростовской области принял решение о целесообразности введения в учебные планы профессиональной подготовки специалистов с высшим образованием интегрального учебного курса «Регионоведение».

Появление регионоведения в учебных планах высшего профессионального образования было связано также с развитием в России регионалистики как научной дисциплины, предметом которой является «регион как самостоятельная пространственно-географическая, административно-территориальная, институционально-политическая, экономическая, социальная, историко-культурная, этническая и демографическая величина».

Российская регионалистика, как подчеркивают большинство ученых, в последнее время развивается особенно динамично и находится на подъеме. В определенной степени это связано с тем, что она берет некий реванш в тех предметных областях, которые ранее были закрыты для научно-исследовательского поиска. Это касается прежде всего проблем реального федерализма, территориальных асимметрий, региональных депрессий, межбюджетных отношений, внешнеэкономической региональной деятельности, неуправляемой миграции населения, этнополитических конфликтов и некоторых других вопросов.

Кроме того, регионалистика начинает превращаться из взаимосвязанных, но все же традиционно изолированных областей изучения региональных процессов разными науками (политологией, географией, экономикой, социологией, демографией, экологией и др.) в единую междисциплинарную отрасль знаний с исключительно высоким уровнем системности.

Определение предметной области регионоведения как учебной дисциплины зависит во многом от того, как трактуется само понятие «регион» и какие при этом актуализируются регионообразующие факторы.

В узком (политико-правовом) смысле слова под регионом понимают административно-территориальные образования. В широком — территориальные образования, свободные от административных привязок. В этом смысле понятие «регион» может означать природно-климатическую зону; географическую территорию; межгосударственную территорию; экономический или хозяйственно-экологический район, историко-культурный ареал и т.п.

В Указе Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. При этом отмечается, что регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Федерации.

В данном учебном пособии понятие «регион» употребляется для обозначения территориального сообщества в административных границах субъекта Российской Федерации, которое характеризуется таким чертами, как целостность и управляемость. К числу регионообразующих факторов можно отнести: историю региона; государственное и территориальное устройство; географические и климатические условия, природные ресурсы; народонаселение, его динамику, расселение и урбанизацию; социальный и этнический состав; экономико-географическое состояние, трудовые ресурсы; межрегиональные и международные

отношения. В региональном сообществе как целостности можно выделить следующие сферы жизнедеятельности: политико-правовую; социальную (в том числе этническую); экономическую, духовную (в том числе религиозную). Поэтому в целом регионоведение представляет собой комплексную, интегральная учебную дисциплину, изучающую закономерности и особенности процесса формирования, функционирования и развития регионального сообщества во всех сферах его жизнедеятельности, а также место и роль регионов в современной России. Однако в разных учебных курсах регионоведения в зависимости от трактовки понятия «регион» и задач курса могут быть актуализированы различные регионообразующие факторы. Эти факторы и будут определять доминанту содержания учебного курса. Так, в одних случаях предметная область курса «Регионоведение» ограничивается только социально-экономическими проблемами, в других — политическими. В некоторых вузах Юга России предметная область курса «Регионоведение» привязана к проблемам многонационального Северо-Кавказского региона, и в соответствии с этим доминантой содержания курса выступают этнические отношения в историческом и современном социокультурном контексте. Исходя из представления о регионе как территориальном сообществе в административных границах субъекта Российской Федерации, которое характеризуется не только целостностью, но и управляемостью, в данном учебном пособии доминантой его содержания выступает политико-правовая сфера жизнедеятельности регионального сообщества.

Содержание учебного пособия «привязано» к проблемам Южного федерального округа, который был образован весной 2000 г. в соответствии с Указами Президента Российской Федерации. Географически этот округ включает Дон, Нижнее Поволжье, степное Предкавказье и горные районы Северного Кавказа. Территория округа занимает 3,5 % территории России и составляет 589,2 тыс. кв. км с численностью населения более 21,5 млн человек

(14,3 % всего населения России). В состав Южного федерального округа входят 13 субъектов Российской Федерации: 8 республик (Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия Северная Осетия-Алания, Чечня); 2 края (Краснодарский и Ставропольский); 3 области (Астраханская, Волгоградская и Ростовская). Это — один из самых полиэтничных и многоконфессиональных регионов мира. Здесь проживают представители более ста народов, принадлежащих к различным языковым группам и исповедующих все мировые религии.

Южный федеральный округ занимает одно из ведущих мест в России по культурно-образовательному и научному потенциалу. На Юге России имеются почти все виды энергетических я сырьевых ресурсов, здесь проходят важнейшие транспортные магистрали и торговые пути, сконцентрирован основной рекреационный потенциал страны. Геоэкономическое значение Юга России обусловлено тем, что он является основным российским центром сельскохозяйственного производства и занимает стратегически важное положение в системе транспортировки нефти в Европу.

Несмотря на этническую пестроту, на Юге России в результате многовекового процесса этнической дивергенций и конвергенции сложилась особая этнокультурная общность («северокавказская культурная область» в этнологии). Вместе с тем на Юге России в настоящее время наблюдается такое «всемирное» явление, как взрыв этничности, сопровождающийся усилением этнополитической напряженности.

Геополитическое положение Юга России заключается в том, что он входит в так называемый «метарегион нестабильности», простирающийся от Балкан до Памира, и представляет собой зону столкновения цивилизаций, порождающую перманентные конфликты. В связи с этим некоторые ученые рассматривают Юг России как зону столкновения российской (христианской) и исламской цивилизаций или борьбы Российского государства с этническими группами, принадлежащими к другой цивилизации.

Ученые, рассматривающие полиэтнический и поликонфессиональный Юг России в качестве периферии российской цивилизации, считают, что к усилению на Юге России регионального государственного «иммунитета», «всплеску» национализма, сепаратизма и экстремизма привел, в первую очередь, кризис российской государственности. Поэтому образование Южного федерального округа преследовало прежде всего цель укрепления вертикали государственной власти и преодоления дезинтеграционных тенденций в Российской Федерации.

Основная дидактическая цель данного учебного пособия заключается в формировании у студентов системы знаний о той ситуации, которая сложилась на Юге России в целом и в отдельных субъектах Российской Федерации, расположенных на его территории, тенденциях и направлениях регионального развития, региональной политике, проблемах и особенностях регионального управления. Выпускник высшей школы должен понимать процессы регионализации, происходящие в современном мире, и их специфику в России; иметь представления об исторической, географической, культурной и религиозной специфике Юга России; знать политико-правовые основы формирования и деятельности региональных органов государственной власти; основные направления государственной региональной политики; разбираться в социально-экономических и этнополитических процессах в регионе; ориентироваться во внешнеполитических и внутренних аспектах региональной безопасности.

В соответствии с авторским видением предметной области регионоведения, целей и задач изучения его в вузах Юга России данное учебное пособие включает в себя следующие разделы:

1. Регионоведение как учебная дисциплина (куратор — В.И. Немчина).
2. Общая характеристика и история Юга России (куратор — Е.Ю. Баженова).
3. Политико-правовая система на Юге России (куратор — Н.И. Чернобровкина).
4. Этносоциальные и этнополитические процессы на Юге России (куратор - В.В. Черноус).
5. Национальная и региональная безопасность на Юге России (куратор - В.Н. Коновалов).

6. Экономические процессы на Юге России (куратор — В.М. Белоусов).
7. Культурные и религиозные процессы на Юге России (куратор - В.Н. Шевелев).

Учебное пособие подготовлено преподавателями и сотрудниками кафедр ИППК при РГУ: теоретической и прикладной регионалистики (зав. — А.В. Попов), социологии, политологии и права (зав. — Ю.Г. Волков), экономической теории и регионального менеджмента (зав. — В.М. Белоусов), истории (зав. — В.Н. Шевелев), при участии ведущих специалистов Северо-Кавказской Академии государственной службы, Ростовского государственного педагогического университета, а также аппарата Полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе. Были также использованы материалы, подготовленные студентами отделения «Регионоведение» ИИПК при РГУ: М. Блиновой («Обычное право») и Ф. Барковым («Органы государственной власти»).
Ю.Г. Волков, А.В. Лубский

Раздел 1. РЕГИОНОВЕДЕНИЕ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

1. Актуальность регионоведения (1.1. Регионализация в современном мире. 1.2. Регионализация в современной России). 2. Предметная область регионоведения (2.1. Цели преподавания регионоведения. 2.2. Понятие региона. 2.3. Регионообразующие факторы. 2.4. Региональная политика. 2.5. Региональная политика в России. 2.6. Региональное развитие. 2.7. Структура учебного курса). Литература.

1. АКТУАЛЬНОСТЬ РЕГИОНОВЕДЕНИЯ

1.1. Регионализация в современном мире

В современном мире отчетливо проявляются две тенденции: глобализации и регионализации. Глобализация как становление мироцелостности обнаруживает себя в формировании единого экономического, политического и информационного пространства. Усиление процессов глобализации идет под влиянием прежде всего стран, развивающихся на постиндустриальной основе. Глобализация обусловлена потребностями развитых стран экспортировать новые технологии и знания, а развивающихся стран — природные ресурсы и промышленные товары; неимоверным расширением возможностей обмена товарами и информацией; стремительным ростом объемов международной торговли и гигантских потоков капитала, свободно перемещающегося по планете; развитием всемирных коммуникационных сетей и взаимопроникновением социокультурных парадигм.

Другой тенденцией развития современного мира является регионализация как интеграция локальных сообществ и стремление их к автаркии. Регионализация проявляется в локализме, расширении границ между территориально-социальными комплексами, сохранении культурных различий этносов и других социальных групп, усилении чувства их исключительности, возникновении самодостаточных экономических и политических образований.

Усиление региональных границ указывает на разницу, на «перепад» порядков социальной жизни. Наведение региональных границ представляет собой способ, «изобретенный» миром людей для обеспечения возможности сохранения и поддержания исключительных, неповторимых норм своего коллективного бытия. Региональная граница защищает социальную исключительность (включая ценности и святыни) всякого сообщества от вторжений и разрушений со стороны «других», ограждает сообщество от массированного проникновения унифицированных форм и технологий организации социальной жизни.

В широком социокультурном плане региональная граница есть утверждение того факта, что человечеству свойственно многообразие форм жизнедеятельности, которые не могут и не должны быть стандартизированы. Наличие региональной дифференциации общества является неотъемлемым условием постоянного измерения его бытия. Поэтому регионализация внутренне присуща всем типам современных обществ, независимо от их размеров, уровня развития, особенностей политических структур. Другими словами, регионализация неизменно присутствует во внутреннем обустройстве общественных отношений.

В настоящее время процессы регионализации активизировались сразу на нескольких уровнях. На макроуровне регионализация проявляется, с одной стороны, в стремлении локальных цивилизаций оградить себя от экспансии других цивилизаций извне. Это ведет к «столкновению цивилизаций», что, по мнению С.П. Хантингтона, станет основной проблемой грядущего мироустройства. Регионализация на этом уровне сопровождается тем, что несколько основных цивилизаций, вобрав в себя относительно ней-

тральное окружающее социальное пространство, постепенно очерчивают контуры перманентных конфликтогенных зон, своего рода «тектонических» разломов в местах соприкосновения цивилизационных «плит». С другой стороны, регионализация на макроуровне проявляется в том, что государства, развивающиеся на постиндустриальной основе, являясь инициаторами «глобализма», сами стали на путь регионализации, все более явно образуя замкнутую и самодостаточную систему. Об этом свидетельствует, в частности, замыкание торговых и инвестиционных потоков в пределах постиндустриальной системы, ужесточение иммиграционной политики на Западе, его растущая устойчивость к сотрясающим периферию хозяйственным кризисам (В.Л. Иноземцев). Поэтому западные страны, максимизировав производственные результаты на основе самовозрастания накопленного интеллектуального капитала и обеспечив себе абсолютное превосходство над аграрно-индустриальным миром, сегодня как никогда ранее заинтересованы в сохранении и поддержании собственной стабильности и автаркии.

На мезоуровне регионализация, носящая надгосударственный характер, обнаруживается в стремлении к интеграции отдельных территорий, входящих в состав различных государств. Так, доминирование внешних социально-экономических и политических факторов в структурировании пространства современной Западной Европы «запустило» процесс преобразования ее облика: на смену Европе национальных государств идет Европа регионов. В конце 1996г. более 300 европейских регионов с различной территорией, политико-административным устройством, представляющих интересы свыше 400 млн своих граждан приняли Декларацию о регионализме в Европе1. Инициатором принятия этой Декларации была ассамблея регионов Европы, которая в своей программе действий стремится к дальнейшей регионализации в институциональных рамках отдельных стран с учетом важности процессов интеграции и регионализации в современном мире, и поэтому к признанию регионализма не только в Европейском Союзе, но и за его пределами.

На микроуровне процессы регионализации развернулись внутри национальных государств. Здесь регионализация связана с усилением своеобразия экономического или политического поведения тех или иных территориальных сообществ внутри страны, стремлением их к культурной автаркии, а иногда и к сепаратизму. В этом плане регионализация, сопровождающаяся экономической и этнокультурной дифференциацией, геополитической суверенизацией, часто приводит к политическому дроблению, конфликтам и нестабильности внутри ранее целостных государственных образований. Примером этому может служить распад СССР и Югославии, продолжающиеся процессы дезинтеграции в странах СНГ, этноконфессиональное противостояние в Северной Ирландии и Индии.

1.2. Регионализация в современной России

На макроуровне процессы регионализации захватили и современную Россию, где в 90-х гг. XX в. нарастало государственно-административное, правовое, социокультурное и экономическое своеобразие отдельных территорий. Регионализация в стране сопровождалась «суверенизацией» национальных и территориальных образований, возникновением самостоятельных субъектов управления.

В1993 г. в России была принята Конституция, в которой в ст. 65 гл. 3 с политико-правовой точки зрения были выделены 89 регионов как субъектов Российской Федерации:

1. Республики — Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Северная Осетия, Татарстан, Тыва, "Удмуртия, Хакасия, Чувашия (Чаваш республики), Чечня.
2. Края - Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский.
3. Области — Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Ка-

линингрaдская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская. .
4. Еврейская автономная область.
5. Автономные округа — Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий.
6. Города федерального значения — Москва, Санкт-Петербург.

Установление в России такого политико-правового института, как «субъект Федерации», предопределило развитие процессов политического, экономического и социокультурного самоутверждения регионов. Этот институт интересен не столько своей обусловленностью природно-географическими факторами, сколько зависимостью от этнических, социокультурных и политических обстоятельств, так как последние определяют процесс превращения российского провинциализма в российский регионализм.

Регионализация в России явилась следствием ее природно-климатического, социально-экономического этнокультурного и политико-административного многообразия, политических амбиций элиты и анклавной ментальности тех или иных социальных, в том числе и этнических, групп, на местах. Этому способствовало и то, что в российских регионах характер и уровень развития, качество жизни, ментальность населения, глубина и сила кризиса, направление и темпы экономической и политической трансформации были различными, поэтому способы выхода из кризиса, модели и сроки преобразования во многом зависели от практических шагов местных властей. В связи с этим еще в начале 90-х гг. прошлого века у некоторой части ученых и политиков сложилось представление о том, что с учетом обширности территории Российской Федерации

и этнического ее многообразия именно «снизу» открывается больше перспектив для выхода из экономического и политического кризиса» в котором оказалась Россия. Поэтому в таких условиях неизмеримо должна возрастать роль региональной политики, на основе которой и будет происходить становление новой российской государственности.

Опыт модернизирующихся стран показывает, что региональные особенности развития в эпоху трансформации могут превращаться в мощную мобилизующую силу преобразований. Умелое использование разнообразия региональных условий способно придать гибкость общей модернизационной стратегии государства. Также, специалисты считают, что усиление роли региональных сообществ делает адаптационные «механизмы» приспособления тех или иных обществ к меняющимся условиям жизни более эффективными.

Кроме того, регионализация в России была следствием появления новых свойств ее общественной системы в целом, которая меняла свою социально-политическую и геополитическую организацию, пытаясь выйти из кризисного состояния. Регионализация была также реакцией на кризис той системы командно-административного управления, которая строилась на жестком централизме и унификации управленческих целей и средств применительно к регионам. Регионализация в России сопровождалась обострением противоречий между центральной и местной властью. Ситуация осложнялась тем, что региональные властные структуры оказались более способными, как, кстати, и центральная власть, к воспроизводству старых традиций командно-административной системы, чем к инновационным методам и формам государственного управления. Конфликтная ситуация в России во многом определялась противоречием между новым состоянием российского общества и старым набором политических институтов и идей как на уровне центральной, так и региональной власти. В результате реформ в России еще более углубились различия между центром и периферией. Неравномерное географическое распределение кризисных регионов в России способствовало дальнейшему усилению этих различий.15

По Конституции России регионы как субъекты Федерации равноправны, но равноправны они прежде всего по отношению к центру, и это касается выполнения всеми

субъектами федеративных взаимоотношений единых правил поведения. Вместе с тем Российская Федерация построена по смешанному типу, что предполагает деление государства на основе двух разных принципов, которые в совокупности являются противоречивыми:
1) административно-территориальное деление (города федерального значения, области, края);
2) национально-территориальное деление (автономная область, автономные округа, республики). Смешанный принцип государственного устройства является основой того, что субъекты Российской Федерации на практике обладают различным политико-правовым статусом, что является причиной различных противоречий. Так, асимметрия в политико-правовом положении субъектов РФ долгое время приводила к тому, что в субъектах Федерации (особенно в республиках) часто принимались законы, несоответствующие Конституции Российской Федерации или федеральным законам. Отдельные субъекты Федерации провоцировали бюджетные конфликты, отказываясь перечислять деньги в федеральный бюджет.
Субъекты Российской Федерации являются регионами с разным уровнем социально-экономического развития, что обусловливает их различный экономический статус и порождает асимметрию в отношениях с центром и между собой. Многие субъекты Российской Федерации относятся специалистами к так называемым проблемным регионам. В настоящее время среди них выделяют следующие группы:
1) слаборазвитые регионы, население которых в своем большинстве считается бедным, так как более 80 % граждан находится ниже черты бедности (Алтай, Тыва, Марий Эл и др.);
2) депрессивные регионы, производственные мощности которых не используются из-за сокращения государственного заказа и разрыва кооперационных связей, с характерным для них резким снижением уровня жизни населения, работавшего в советское время в сво-16

ем большинстве на одном из крупных градообразующих предприятий (отдельные области Западной и Восточной Сибири, Урала и др.);
3) кризисные регионы, характеризуемые резким спадом производства (Чечня, Ингушетия, Северная Осетия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Адыгея, Чувашия; Читинская и Ивановская области);
4) предкризисные, с меньшим спадом производства (Владимирская, Калужская, Костромская, Орловская, Рязанская, Тверская, Ярославская, Кировская, Воронежская, Пензенская, Ростовская, Курганская, Свердловская, Челябинская, Омская, Камчатская, Сахалинская, Калининградская области, Ставропольский, Алтайский и Хабаровский края, Республика Мордовия, Карачаево-Черкесия, Удмуртия и ряд национальных округов);
5) регионы с экологическими проблемами, которые характеризуются наличием вредного производства, или переживающие последствия различных катастроф (Поволжье, Урал, Кузбасс и др.).
Кардинальные различия субъектов Российской Федерации по уровню экономического развития породили такую ситуацию, которая предполагает, что финансовая поддержка одних регионов за счет других будет сохраняться еще в течение длительного времени. Особенность этой ситуации заключается в том, что лишь незначительное количество регионов России является донорами, в то время как подавляющая часть получает дотации. При этом существующая система дотирования регионов далека от оптимальной. Она имеет ряд отрицательных сторон, так как формирует иждивенческие настроения, а следовательно, «выравнивания» регионов не происходит. Наоборот, дотируемые регионы становятся все более зависимыми от центра, а регионы-доноры не имеют стимулов для увеличения своей доходной базы, для привлечения дополнительных инвестиций.
Кроме того, экономическая асимметрия отражается на уровне и качестве жизни населения, особенно так называемых «проблемных регионов», порождая социальную на пряженность и стихийную миграцию экономически активного населения из «бедных» регионов в «богатые», деформируя жизненное пространство и целостность федеративного

государства, которому необходимы самостоятельные и экономически развитые регионы.
Регионализация в России обострила все «больные» для российского общества вопросы: проблемы управления, межнациональных отношений, национально-территориального устройства, кадрового потенциала. Более того, регионализация таит в себе и опасность «развала» России. Поэтому перед центром встали три задачи:
1) укрепление вертикали государственной власти;
2) разработка региональной политики с учетом специфики развития того или иного региона;
3) подготовка управленческих кадров новой формации, способных к инновационным формам деятельности в новых социально-экономических в политических условиях России.
В плане укрепления вертикали государственной власти в условиях регионализации и становления Российской Федерации как «сообщества регионов» в соответствии с Указами Президента РФ в мае 2000 г. на территории Российской Федерации были образованы семь федеральных округов:
1. Центральный федеральный округ (18 субъектов Федерации: Москва — город федерального значения, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область. Центр — г. Москва).
2. Северо-Западный федеральный округ (11 субъектов Российской Федерации: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ. Центр — г. Санкт-Петербург).
3. Южный федеральный округ (13 субъектов Российской Федерации: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская

Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия- Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область. Центр — г. Ростов-на-Дону).
4. Приволжский федеральный округ (15 субъектов Российской Федерации: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан (Татарстан), Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чаваш республики, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий автономный округ. Центр - г. Нижний Новгород).
5. Уральский федеральный округ (6 субъектов Российской Федерации: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ. Центр — г. Екатеринбург).
6. Сибирский федеральный округ (16 субъектов Российской Федерации: Республика Алтай, Республика Бурятия, республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный • округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ. Центр — г. Новосибирск).
7. Дальневосточный федеральный округ (10 субъектов Российской Федерации: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Корякский автономный округ, Чукотский автономный округ. Центр — г. Хабаровск).
В плане разработки региональной политики с учетом специфики развития того или иного региона, а также в целях укрепления государственности в Российской Федерации, совершенствования федерализма, создания условий для более эффективного и гармоничного

развития регионов Российской Федерации и обеспечения роста благосостояния населения, в июне 1996г. был издан Указ Президента Российской Федерации «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

В плане подготовки управленческих кадров новой формации в стране в конце 90-х гг. в высшей школе России началась подготовка специалистов по направлению «Регионоведение». Государственный образовательный его стандарт предусматривает, что специалист, прошедший профессиональную подготовку по регионоведению, должен:

1) знать историю, экономику, географию, религию, культуру и экологию региона; региональную государственно-политическую и правовую системы, национально-этнический состав и социальную структуру населения региона, понимать особенности общественного развития региона;

2) иметь представление об основных этапах развития системы межрегиональных и межнациональных отношений в России, тенденциях и факторах ее развития; понимать место региона в системе межрегиональных и межнациональных отношений, а также геополитическое положение региона;

3) понимать проблемы национальной безопасности России и проблемы региональной безопасности;

4) владеть методами комплексного регионального исследования, моделирования и прогнозирования экономических, демографических, социальных, политических, культурных, экологических процессов в регионе;

5) владеть методами маркетинговых исследований, информационных и управленческих технологий;

6) уметь использовать результаты научных и маркетинговых исследований и методы информационных и управленческих технологий в профессиональной деятельности;

7) уметь учитывать региональную специфику при разработке межрегиональных и международных экономических, социальных, культурных и экологических проектов и программ;

8) владеть культурой мышления и публичного выступления, способностью правильно и логично оформить свои

мысли в устной и письменной форме, участвовать в дискуссиях по профессиональным проблемам;
9) уметь на научной основе организовать свой труд, владеть приемами и методами сбора, хранения и обработки информации, в том числе с использованием электронно-вычислительной техники, иметь навыки пользования ЭВМ и прикладными компьютерными программами;
10) обладать способностью к непрерывному образованию и расширению своих знаний на основе новых информационных и образовательных технологий;
11) знать основы педагогической и психологической деятельности в коллективе, обладать способностью принимать эффективные управленческие решения.
Кроме того, процессы регионализации в современной России обусловили необходимость внести изменения в программы общей гуманитарной подготовки специалистов с высшим образованием. Национально-региональный компонент вводится также в планы профессиональной подготовки специалистов с высшим образованием. Во многом это обусловлено тем обстоятельством, что выпускники высшей школы, специалисты высокой квалификации должны понимать специфику того региона, в котором им предстоит трудиться, независимо от сферы своих профессиональных интересов.
Таким образом, полноценное и масштабное осмысление процессов российской трансформации в эпоху модернизации предполагает необходимость изучения ее проблем на региональном уровне. Именно на этом уровне складываются конкретные представления о тех изменениях, которые происходят в современной России, формируются ценностные ориентации и установки поведения различных социальных групп российского общества.

2. ПРЕДМЕТНАЯ ОБЛАСТЬ РЕГИОНОВЕДЕНИЯ

2.1. Цели преподавания регионоведения

Предметная область регионоведения как учебной дисциплины определяется целями ее преподавания в высшей

школе, а также состоянием и тенденциями развития регионалистики как научной дисциплины.
Основная дидактическая цель преподавания регионоведения в высшей школе в цикле общих социально-экономических и гуманитарных дисциплин заключается в формировании у студентов представлений (знаний) о той ситуации, которая сложилась в регионе (или группе регионов), тенденциях и направлениях регионального развития, региональной политике, проблемах и особенностях регионального управления. Студент должен приобрести определенные умения и навыки использования приобретенных знаний в своей профессиональной и повседневной деятельности. При изучении регионоведения у студентов должны сформироваться определенные ценностные ориентации по отношению к тому, что происходит в регионе, а через призму регионального восприятия и в России в целом, а также выработаться установки индивидуально-личностного поведения в создавшейся ситуации.
В плане главной цели развивающего обучения регионоведение как учебная дисциплина призвана в первую очередь активизировать познавательную самостоятельность студентов на основе овладения алгоритмами познавательной деятельности и развития навыков творческого мышления. Регионоведение как учебная дисциплина должна обеспечить также преемственность в воспитании у студентов чувства гражданственности и ответственности, связанного с пониманием того, что все происходящее в регионе, а, значит, и в стране в целом, определяется не только властями, ной солидарными действиями гражданских сообществ.

2.2. Понятие региона

Содержательное определение предметной области регионоведения зависит в первую очередь от интерпретации самого понятия «регион». В современной учебной и научной литературе это понятие трактуется неоднозначно, а порой и противоречиво.
В узком (политико-правовом) смысле слова под регионом понимают административно-

территориальные образования. В широком — территориальные образования, свободные от административных привязок. В этом смысле понятие «регион» может означать природно-климатическую зону; географическую территорию; межгосударственную территорию; экономический или хозяйственно-экологический район, историко-культурный ареал и т.п.

Кроме того, в учебной и научной литературе под регионами понимаются как обширные территории, охватывающие целые континенты или группы стран, так и несколько соседствующих друг с другом субъектов Российской Федерации, отличающихся особенностями исторического развития, географического положения, природных и трудовых ресурсов, специализации хозяйства и т.д.

В целом в науке под регионом понимается часть территории, обладающей общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Однако при этом каждая научная дисциплина отдает приоритет тому или иному регионообразующему фактору. Поэтому под «регионом» в этих дисциплинах подразумеваются подчас различные объекты.

В географии регион — это определенный территориальный комплекс, состоящий из земли, воздуха, флоры, фауны и населения, находящихся в особых отношениях друг с другом и составляющих вместе особую часть поверхности земли.

В экономике регион рассматривается как сложное соединение многочисленных звеньев производственных систем и социальной инфраструктуры, объединенных единой территорией, хозяйственной организацией и соответствующими управленческими структурами.

В культурологии регион определяется как специфическое культурное образование, вписанное в общий «пейзаж», основу которого составляют однородная физическая среда и более или менее однородная экономика, составляющие каркас общественной жизни и общий фон исторического и нравственного развития. В культурологической литературе понятие «регион» часто используется также в качестве аналога особого «мира» с присущим только ему менталитетом, образом мышления, традициями, мировоззрением и мироощущением.

В политологии «регион» — это часть территории одной или нескольких соседних стран с более или менее однородными природными, экономическими, социально-политическим и культурными условиями. В политологической литературе регион часто рассматривается как группа стран, которые по многим очевидным параметрам больше взаимозависимы друг с другом, чем с иными странами. При этом государства, объединенные в регион, должны иметь некий интегрирующий географический фактор, например общий выход к морю или систему естественных транспортных коммуникаций (например, Ближний или Средний Восток, Центральная или Восточная Европа).

В теории государственного управления дается формально-юридическая трактовка региона как субъекта федерации или иной субнациональной единицы, чьи права и обязанности определены конституцией или иными законами.

В рамках доктрины европейского интегрального федерализма определение термина «регион» включает в себя наличие таких признаков, как общая территория; определенное население; общность истории, природных условий и решаемых проблем,

В Указе Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» под регионом понимается часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. При этом отмечается," что регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ.

В современной научной литературе различают понятия «регион» и «район». Основное отличие видят в степени системной интеграции. Район — это геотерритория, характеризующаяся системной взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью. Причем эта целостность представляет собой объективное условие и закономерный результат развития данной территории.

По мнению некоторых специалистов, использование понятия «система» по отношении к региону требует определенной осторожности. Так, даже несомненные связи между элементами территориальных образований (например,

весьма жесткие пространственные связи между природными ресурсами и эксплуатирующими их предприятиями) часто определяются лишь естественной экономической нецелесообразностью или даже невозможностью их расчленения (нельзя, например, территориально отделить месторождение руды и ее добычу). Во многих случаях эти связи, напротив, имеют искусственный, субъективный, случайный характер; подтверждением этого могут служить, например, новейшие искусственные системы расселения в зоне Байкало-Амурской магистрали. Поэтому регион является столь же «целостным», сколько и «конгломератным» территориальным образованием.
Специалисты отмечают при этом то обстоятельство, что по мере перехода от макро- к микрорегиональному уровню воздействие многих системообразующих факторов на «целостность» территориальных образований стремительно убывает. Чем меньше занимаемое ими пространство, тем более открытым (в системном смысле) становятся эти образования в хозяйственном, экологическом и других отношениях. Поэтому некоторые ученые предлагают рассматривать регионы как своеобразные территориальные типы системно-конгломератных структур, для которых «системность» и «целостность» следует преимущественно рассматривать как идеальное состояние.
Таким образом, понятию «регион», используемому в современной научной литературе, присуще свойство полисемии. Его содержание зависит от того, какой конкретный срез жизни в регионе актуализируется той или иной наукой.
В настоящее время в России формируется новая научная дисциплина — регионалистика, быстрое развитие которой — это своего рода реакция на «социальный заказ», возникший под воздействием таких факторов, как:
1) формирование новой общественной среды, связанной с . процессами регионализации-, развитием федерализма и местного самоуправления, с превращением регионов в субъекты и факторы общественной жизни;
2) появление регионального лоббизма в федеральных органах государственной власти, результатом чего явилось

формирование новой региональной политики Центра, разработка законопроектов, подготовка исполнительной властью различных программ во всех сферах региональной жизни и т.д.;
3) необходимость поддержания политико-экономического единства страны;
4) необходимость выравнивания уровней социально-экономического развития регионов России;
5) рост этнокультурных потребностей населения;
6) расширение комплекса внешних связей регионов.
Происходящая трансформация социально-экономических отношений в России привела к значительным и вместе с тем противоречивым изменениям в ее регионах. Сложность и неоднозначность процессов реализации реформ на местах, проявление таких негативных тенденций, как нарушение пространственных связей, нарастание центробежных сил, автаркии в сепаратизма, обусловили усиление различий в характере протекания самих преобразований, в их социальных результатах для конкретных регионов и необходимость их изучения.
В России в последние несколько лет весьма интенсивно развиваются региональные исследования, но пока в рамках смежных дисциплин. Сегодня можно говорить лишь о том, что завершен лишь первый период формирования регионалистики в качестве самостоятельной научной дисциплины, аккумулирующей знания, почерпнутые из различных научных дисциплин, и пытающейся сформулировать свой собственный предмет исследования.
По мнению авторов «Политической энциклопедии», предметом регионалистики является «регион как самостоятельная пространственно-географическая, административно-территориальная, институционально-политическая, экономическая, социальная, историко-культурная, этническая и демографическая величина» (Политическая энциклопедия: В 2 т. М., 1999. Т. 2. С. 333-334).
Такое представление о предмете регионалистики как научной дисциплины задает общие контуры предметной области регионоведения как учебной дисциплины. Однако конкретное содержание этой учебной дисциплины будет

определяться в первую очередь тем, как трактуется само понятие «регион».
Очевидно, что в зависимости от методологических подходов оправдано то или иное толкование понятия «регион» и, соответственно, разное представление о содержании учебного курса регионоведения.
В нашем учебном пособии понятие «регион» употребляется в узком смысле для обозначения территориального сообщества в административных границах субъекта Рос-еийской Федерации, которое характеризуется таким чертами, как целостность и управляемость.
Целостность как характерная черта региона реализуется в первую очередь в социально-политическом и экономическом отношениях. В первом случае речь идет о наличии в регионе особого территориального сообщества людей, объединенного определенными историческими традициями, образом жизни, менталитетом и выступающего объектом управления со стороны органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность в рамках Российской Федерации.
С экономической точки зрения целостность региона означает наличие устойчивых внутрирегиональных и межрегиональных производственных связей, пропорциональное сочетание в нем различных отраслей народного хозяйства, рациональное использование регионального природно-ресурсного потенциала.
Экономическая целостность региона проявляется прежде всего в комплексности регионального хозяйства, которая означает сбалансированность и согласованное развитие его производительных сил, отсутствие значительных внутрирегиональных хозяйственных диспропорций, наличие способности в условиях социальной и политической стабильности осуществлять в региональных пределах расширенное воспроизводство на основе имеющихся ресурсов.
Характерной чертой региона является также управляемость, которая самым непосредственным образом связана с административно-территориальным делением Российской Федерации. В значительной степени управляемость обусловлена целостностью региона, так как органы

государственной власти должны обеспечивать управление территориальными социумами во всех сферах их жизнедеятельности в пределах своей компетенции. Использование в учебном пособии понятия «регион» в такой интерпретации обусловлено несколькими обстоятельствами. Во-первых, с точки зрения комплексного системного управления обществом, главная роль в региональной его организации принадлежит административно-территориальным государственным образованиям, наиболее адекватно воспроизводящим структуру общества и самой территориальной системы в целом. Эти образования имеют собственную региональную политическую систему, основные институты государственной власти и управления региональными процессами. Во-вторых, такой акцент в определении понятия «регион» обусловлен российским менталитетом, для которого характерна пониженная реакция на географическое, экономическое и культурное пространство (так называемая «аспатильность» — «равнодушие к месту и границам»). В российском менталитете именно государственность рассматривается как основной фактор интеграции, задающий единое нормативно-ценностное пространство и определяющий пределы самоорганизации россиянами своей жизни в этом пространстве. Поэтому принципиально важно осознавать, что регион как субъект Российской Федерации имеет политико-правовое и ценностное измерения, которые способны трансформировать Любые объективные региональные характеристики.

2.3. Регионообразующие факторы

Определение предметной области регионоведения зависит не только от интерпретации понятия «регион», но и от выбора его структурообразующих факторов. К числу таких его внутренних факторов относятся:

1) история региона;
2) государственное и территориальное устройство;
3) географические и климатические условия, природные ресурсы;
4) народонаселение, его динамика, расселение и урбанизация;
5) этнический состав населения;

6) экономико-географическое состояние;
7) трудовые ресурсы.
История региона как история хозяйственного его освоения и формирования территории имеет очень важное значение для понимания многих современных региональных проблем. Государственное и территориальное устройство региона позволяет определить его место и статус в административно-территориальном делении страны; выявить административно-территориальное деление самого региона; показать систему органов региональных органов государственной власти; выявить характер взаимоотношения региона и центра, роль центра в развитии региона.
Географические и климатические условия, природные ресурсы региона оказывают существенное влияние на региональное сообщество. Размеры территории региона и его геополитическое положение, состояние его границ, среда обитания, состояние сельскохозяйственных угодий, наличие полезных ископаемых, наличие зон чрезвычайных ситуаций (наводнений, землетрясений, лесных пожаров, извержений вулканов) являются важными факторами в функционировании региональных систем.
Народонаселение региона и его динамика (естественная и миграция), расселение (дисперсное и групповое), урбанизация — все это также выступает регионообразующим фактором. Есть густонаселенные регионы («народ без пространства») и малонаселенные («пространство без народам). Интересы совместного проживания в одном регионе велики, особенно в больших городах и мегаполисах, имеющих общность экономической жизни и систем инженерного оснащения, а в других регионах интересы совместного проживания невелики.
Этнический состав населения и особенности его культурной и религиозной жизни определяют первичные формы регионального сообщества (системы родства, народные традиции, культы и

обряды, религиозные институты, языковую ситуацию). В последнее время многие региональные политические конфликты имеют выраженный этнический или религиозный характер.

Экономико-географическое состояние региона характеризуется территориальным размещением производительных сил, соотношением основных отраслей хозяйства, «хозяйственных узлов» и периферии региона, наличием приоритетных отраслей, определяющих специализацию региона. Важнейшим показателем является развитие инфраструктуры, прежде всего ее транспортной составляющей, с помощью которого население региона ощущает свою общность интересов со всей страной, а продукция его экономики может быть включена во внутреннюю и внешнюю торговлю страны.

Трудовые ресурсы региона как один из важных регионообразующих факторов характеризуются профессиональной структурой рабочей силы, занятостью населения, уровнем квалификации. Чистый прирост рабочей силы в регионе сам по себе увеличивает производительные силы региона. Но для того, чтобы увеличение экономического потенциала выразилось в приросте производства, эти люди должны найти работу, причем на предприятиях именно таких отраслей, где их способности получат возможность полностью реализоваться. Решающим фактором, определяющим динамику эффективности экономики, является объем основного капитала, приходящийся на одного работника. Кроме того, может резко возрасти отсталость региона в научно-технической и культурной сферах в случае недостаточного финансового внимания центральных и местных органов государственной власти к научным и образовательным центрам или существенной «утечки мозгов» из региона.

К внешним регионообразующим факторам можно отнести межрегиональные и международные отношения.

Прежде всего, это межрегиональные (горизонтальные) отношения в рамках целого: автаркия и сепаратизм, сотрудничество и интеграция. Важнейшими факторами регионирования являются

сепаратизм и автаркия. В одном случае они разделяют на

части целую территорию и разрывают ее устоявшиеся внутренние связи. Обычна эта тенденция возникает в тяжелых условиях, когда каждая часть стремится выжить сама. Например, распад СССР в начале 90-х гг., ухудшение положения российских регионов и вновь возникших суверенных государств положили начало усилению данной тенденции. В другом случае автаркические (самодостаточные) тенденции (высокие заградительные пошлины), осуществляемые регионами на своих внешних границах, укрепляют их внутренние связи и позиции в ущерб третьей стороне.

Международные отношения региона выступают внешним регионообразующим факторам в том плане, что существенным образом влияют на изменение его геополитического положения. Так, в связи с образованием на месте СССР новых независимых государств пограничными в России стали 45 из 89 субъектов Федерации. Перед этими регионами встали новые задачи: регулирование приграничного сотрудничества, обеспечение пограничного и таможенного режимов, национальной безопасности, сохранности транзитных грузов и т.д. Возникла даже необходимость в специальном правовом обеспечении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

После распада СССР геополитические и экономико-географические факторы развития России заметно изменились. По сравнению с Советским Союзом ее территория как бы сдвинулась на Север и Восток. Россия стала гораздо более континентальной страной, оказавшись отодвинутой в тыл евразийских просторов. Ко многим регионам страны все чаще применяют уточняющее обстоятельство «единственный»: единственный порт на Балтийском море, единственная курортная зона Причерноморья, единственный в России источник сырья для алюминиевой промышленности и т.д. Многие края, области и республики Российской Федерации имеют в своей основе новые, в сравнении с еще недавним прошлым, системообразующие факторы. Так, Краснодарский край стал пограничной территорией, морскими воротами России на ее южных рубежах. Кубанские порты Новороссийск, Туапсе и Ейск обеспечивают более 40 % морского грузооборота страны.

Краснодарский край вместе со Ставрополем и Республикой Дагестан стали местом крупномасштабных военно-политических авантюр в виде политических планов создания «Великой Шапсуги», захвата заложников, террористических актов и прямой военной агрессии. На эти территории обрушилась первая волна беженцев из Абхазии кг Чечни. Анализ регионообразующих факторов показывает, что в целом регионоведение — это комплексная, интегральная учебная дисциплина, изучающая закономерности и особенности процесса формирования, функционирования и развития всех подсистем региона, а также его место и роль в современной России. Однако в разных учебных курсах регионоведения в зависимости от трактовки понятия «регион» и задач курса могут быть актуализированы различные регионообразующие факторы. Эти факторы и будут определять доминанту содержания учебного курса. Так, предметная область курса «Регионоведение» в некоторых вузах Юга России ограничена многонациональным Северным Кавказом, и в соответствии с этим доминантой содержания курса выступают этнические отношения в историческом и современном социокультурном контексте, (см.: Рабочая программа курса «Регионоведение». Ростов н/Д, 2001).

2.4. Региональная политика

При определении предметной области регионоведения надо определить также логику содержания этого учебного курса. Для этого необходимо выделить прежде всего его базовое понятие категориального аппарата учебного курса. Исходя из узкого (политико-правового) понимания региона как субъекта Российской Федерации, таким понятием в нашем пособии является «региональная политика».
В современной науке между собой конкурируют несколько подходов к пониманию региональной политики: реляционистский, структурно-функциональный и деятельностный. В рамках реляционистского подхода региональная политика представляется как многообразный

мир социальных отношений и коммуникативных связей между людьми по поводу власти и управления территориальным социумом. В рамках структурно-функционального подхода региональная политика трактуется как подсистема (сфера жизни) регионального сообщества, выполняющая функции воспроизводства и производства обязательных для данного сообщества норм жизнедеятельности и обеспечивающая реализацию общезначимых для него целей. В рамках деятельностного подхода региональная политика рассматривается как деятельность органов государственной власти по управлению регионом.

В данном пособии региональная политика рассматривается в различных аспектах, поэтому реализуются разные подходы к ее пониманию. В связи с чем в центре внимания оказывается, с одной стороны, территориальное устройство Российской Федерации, отражающее политическую жизнь в региональном разрезе, субъектами которой выступают органы государственной власти. С другой — территориальное устройство российского общества, отражающее региональную общественную жизнь, субъектами отношений которой являются социальные, в том числе этнические общности. При этом важно подчеркнуть, что территориальные социальные общности являются объектом воздействия со стороны органов государственной власти, а также могут сами выступать субъектами региональной политики.

Региональная политика как деятельность органов государственной власти по управлению региональными сообществами имеет два аспекта — экзогенный и эндогенный. Экзогенный аспект (внешний по происхождению) представлен региональной политикой, которая осуществляется центральными органами государственной власти с учетом интересов развития регионов. Этот аспект региональной политики представляет собой целевые действия государства, направленные на сбалансирование условий деятельности регионов и их результатов, повышение эффективности использования совокупных региональных ресурсов и возможностей, создание условий для повышения эффективности деятельности отдельных регионов. Эндогенный аспект

(внутренний по происхождению) — это региональная политика, проводимая местными органами государственной власти самостоятельно с учетом общегосударственных интересов. Это — целевые действия местных органов государственной власти, направленные на наиболее эффективное использование всех ресурсов региона для повышения благосостояния населения, обеспечение его безопасности, совершенствования структуры материального производства, улучшения состояния окружающей среды, развитие экономической и социальной инфраструктуры. Экзогенный и эндогенный аспекты региональной политики представляют собой не разрозненные части, а единое целое, определяющее стратегию государственного развития и призванное управлять экономической, социальной, политической и духовной жизнью региона, координировать его взаимоотношения с центром, способствовать эффективному развитию региональных отношений.
Рассматривая региональную политику как деятельность органов государственной власти по управлению региональным сообществом, надо подчеркнуть, что основными составляющими этого управления является территориальная интеграция, ресурсная мобилизация и регуляция всех общественных отношений в регионе.
Поскольку в реализации региональной политики в настоящее время участвуют многоуровневые системы государственного управления, то возникает вопрос о принципах отношения между различными уровнями государственной власти. Основой этого отношения является вопрос об их единстве и разделении (по вертикали).
Единство государственной власти рассматривается в двух ракурсах: организационно-правовом и социально-политическом. В демократических странах организационно-правовое единство государственной власти выражается в существовании единой системы ее органов, которые действуют согласованно, на основе общих принципов. Социально-политическое единство государственной власти в этих странах проявляется в первую очередь в суверенитете народа, который провозглашается единственной властвующей социальной общностью. Социально-политический аспект

единства государственной власти состоит в том, что ее институты проводят одинаковую внутреннюю и внешнюю политику. Однако в демократических государствах социально-политическое единство государственной власти в плане осуществления ее институтами единой внутренней и внешней политики зачастую нарушается. При этом возникающие принципиальные разногласия между органами государственной власти, проводящими эту политику, преодолеваются самыми различными способами, вплоть до их роспуска.

Основой отношений между различными уровнями государственной власти является также вопрос об их разделении по вертикали. Речь при этом идет прежде всего о распределении между ними компетенций, то есть круга полномочий и ответственности, а также о гарантиях их деятельности. Критерием формирования компетенции каждого уровня власти является наибольшая их эффективность в процессе решения управленческих задач. При этом отношения между различными уровнями государственной власти строятся на основе принципа субсидиарное, заключающегося в том, что более высокий уровень власти может вмешиваться в действия более низкого лишь в той мере, в какой последний проявил свою неспособность к эффективному управлению.

Вмешательство вышестоящих уровней государственной власти в деятельность нижестоящих допускается только при наличии определенных условий, при которых такое воздействие может считаться законным и целесообразным. Таким образом, вмешательство более высокого уровня власти в дела более низкого уровня является обязательным и осуществляется только с целью оказания необходимой помощи более низкому уровню власти в решении его задач. Прямое применение принципа субсидиарности предполагает необходимость учета его практических последствий относительно распределения полномочий. Даже если представляется сложным выработать детальную схему распределения полномочий, применение этого принципа означает, что необходимо предпринять все усилия для того, чтобы законодательно определить перечень полномочий, переданных

каждому уровню, сопроводив их простыми правилами взаимодействия между уровнями государственной власти. Поэтому субсидиарность подразумевает гибкий подход, предоставляющий большие возможности для обеспечения участия региональных властей в определении объема их полномочий.
Органы государственной власти в регионах не всегда могут претендовать на то, чтобы исполнять одинаковые полномочия, поскольку существует асимметрия в их политико-правовом и экономическом статусах.
Эффективность работы многоуровневой структуры управления, построенной на принципе субсидиарности, зависит от соблюдения справедливого баланса между делегированными и собственными полномочиями регионов, делегированными полномочиями и ресурсами, необходимыми для их осуществления.
Региональная политика является неотъемлемой составной частью политики государства, направленной на организацию территории страны в соответствии с принятой государственной стратегией развития.

2.5. Региональная политика в России

В 1996г. Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», в которых под региональной политикой понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.
Объективными предпосылками региональной политики в Российской Федерации выступает структурная неоднородность пространства страны в природно-географическом, ресурсном, экономическом, социальном, этническом, культурном и политическом аспектах. Подобная неоднородность вынуждает органы государственной власти принимать любые государственные решения с учетом интересов и особенностей конкретных регионов. Каждый субъект

Российской Федерации имеет свой уровень социально-экономического развития, природно-ресурсный потенциал, производственную специализацию. Поэтому направления региональной политики не могут быть стандартными для всех регионов, их необходимо координировать, исходя из особенностей регионов.

Региональная политика охватывает все сферы жизнедеятельности регионального социума, но среди компонентов региональной политики выделяются в первую очередь:

1) социальные, направленные на социальную защиту и поддержку населения, развитие и поддержание в соответствующем состоянии объектов социальной инфраструктуры;

2) экономические, связанные с повышением эффективности регионального производства с учетом природно-ресурсного его потенциала, финансовых и материальных ресурсов, развитием и поддержкой малого и среднего бизнеса, экспорта, стимулированием инвестиционной активности и др.

В целом региональная политика в современной России направлена на развитие рыночных отношений во всех заинтересованных регионах, создание для этого необходимых условий, развитие перспективных производств и предпринимательских способностей граждан. Региональная политика призвана также преодолевать различные диспропорции в социально-экономическом развитии регионов.

Особую роль приобретает региональная политика в период кризисных ситуаций, которые возникают при резком ухудшении экономического состояния регионов. Причины возникновения кризисных ситуаций в масштабе региона могут быть разные:

1) значительное падение объемов производства;

2) ухудшение демографической ситуации, отрицательный естественный прирост, приводящий к депопуляции населения и ухудшению генофонда;

3) увеличение безработицы свыше 15 % от экономически активного населения;

4) разрушение социально-экономической инфраструктуры;

5) неконтролируемый приток беженцев и иностранных рабочих, которые создают атмосферу социальной напряженности.

Для преодоления кризисных ситуаций требуется дополнительное вмешательство федеральных органов государственной власти, вплоть до внедрения чрезвычайных методов управления регионом.
Основными направлениями региональной политики являются:
1) координирование взаимодействия уровней управления экономикой как на региональном уровне, так и на общегосударственном;
2) определение эффективного направления специализации региона с учетом особенностей региона;
3) подъем экономики депрессивных районов;
4) освоение новых районов, с учетом их ресурсного потенциала;
5) проведение единой социальной политики; и др. Выделяют прямые и косвенные методы осуществления региональной политики. Прямые методы предполагают непосредственное активное вмешательство органов государственной власти в те или иные сферы жизнедеятельности регионального сообщества, например, путем целенаправленного финансирования отдельных отраслей или предприятий регионального хозяйства или создания центров роста и т.п. К числу прямых методов относят также разработку различных региональных программ, которые регулируют экономическое, социальное, научно-техническое развитие путем выработки определенной стратегии решения первоочередных проблем, таких, например, как оптимизация структуры экономики с ориентацией на приоритетные отрасли; создание механизма эффективного использования ресурсов региона (природных, материальных и трудовых); сбалансирование показателей развития различных регионов; поддержание нормальной экологической ситуации в регионе; социальная поддержка населения и др. Косвенные методы проведения региональной политики направлены на создание благоприятных условий в области социально-экономического развития с помощью финансовых или политико-правовых рычагов.

В региональной политике можно выделить ряд взаимосвязанных элементов: социальную, экономическую, научно-техническую, экологическую, демографическую, гуманитарную и национальную политику.

Целью региональной социальной политики является повышение благосостояния и удовлетворение потребностей жизнедеятельности всего населения, достижение максимального возможного при данных условиях уровня и качества жизни населения региона, создание приблизительно одинаковых жизненных возможностей для всех граждан. В каждом регионе социальная политика имеет свои особенности. Например, в некоторых из них она призвана препятствовать нежелательной миграции населения, ослабить внутреннее социальное напряжение, сберечь целостность и единство страны.

Региональная экономическая политика включает в себя бюджетную и налоговую политику; планирование, прогнозирование в регионе; создание и реализацию целевых программ; использование природных ресурсов и распоряжение собственностью региона; размещение производительных сил; управление структурой производства; политику развития региональных комплексов; контрольно-аналитическую деятельность; информационное обеспечение.

Региональная научно-техническая политика выражается в изучении состояния научно-технического комплекса региона, выявлении его местной специфики и проблем; определении приоритетов развития этого комплекса; сохранении, восстановление и развитии научно-технического комплекса в соответствии с установленными приоритетами; определении основных направлений инвестиционной деятельности; создании благоприятных условий для инноваций; развитии наукоемкой продукции; повышении экспортного потенциала, конкурентоспособности производителей продукции; минимизации негативных последствий научно-технического прогресса. Для развития на приоритетных направлениях, которые имеют ключевое значение для развития соответствующего региона, разрабатываются региональные научно-технические программы.

Региональная экологическая политика, заключающаяся в создании безопасных условий жизни человека и вое-

становлении природной среды, включает в себя: гарантирование экологической безопасности ядерных объектов, радиационной защиты населения и окружающей среды; сведение к минимуму вредного влияния техногенных аварий и катастроф; улучшение экологического состояния бассейна рек; улучшение экологического состояния в городах и промышленных центрах; экологизацию технологий в промышленности, энергетике, строительстве, сельском хозяйстве, транспорте и др. В отдельных регионах осуществляются меры по улучшению состояния деградированных земель, рекультивации нарушенных природных ландшафтов, борьбе с водной эрозией, подтоплением и химическим загрязнением земельных ресурсов, сохранению биологического разнообразия флоры и фауны.

Демографическая политика связана с решением таких проблем, как формирование пропорциональной возрастно-половой структуры населения; проведение социальных мероприятий, стимулирующих рождаемость; повышение безопасности работы и т.п.

Региональная гуманитарная политика направлена на формирование инициативной личности, воспитание национального, патриотического долга, возрождение национального, культурного фундамента общества.

Национальная политика, направленная на осуществление конституционных, политических, экономических и социальных прав и свобод народов, включает в себя также возрождение культурных и национальных традиций русского народа, который является государствообразующим этносом страны.

2.6. Региональное развитие

Региональная политика оказывает большое влияние на региональное развитие, под которым в настоящее время понимают такой режим функционирования региональной системы, который ориентирован прежде всего на повышение уровня и качества жизни населения, обеспеченное устойчивым и сбалансированным воспроизводством социального,

хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов региона.
Социальная ориентация является наиболее очевидным признаком регионального развития, поскольку динамика реального уровня потребления социальных благ, рождаемость и детская смертность, параметры физического и духовного здоровья, образования, наконец, продолжительность жизни являются главными результирующими показателями регионального развития. Однако специалисты отмечают, что социальная доминанта регионального развития должна быть устойчиво сбалансированной с природными, экономическими и другими ресурсами региона, поскольку временное повышение уровня жизни населения возможно и происходит за счет хищнической эксплуатации природных ресурсов. Поэтому при оценке регионального развития надо учитывать, что социальная его ориентация неразрывно связана с устойчивостью и сбалансированностью регионального развития.
Устойчивость регионального развития обнаруживается в длительном сохранении условий для воспроизводства социального, природно-ресурсного, экологического, хозяйственного и другого потенциала региона в режиме социальной ориентации. Поэтому, например, чрезмерная интенсивность изъятия природных ресурсов, дающая мощное разовое обогащение территории, не укладывается в концепцию устойчивого регионального развития.
Сбалансированность регионального развития проявляется в особой для каждого региона пропорции между составляющими его потенциала, обеспечивающей устойчивость и социальную ориентацию регионального развития. В современных условиях наиболее уязвимыми являются экологическая, природно-ресурсная, а во многих регионах и социальная составляющие потенциала регионального развития. Вместе с тем региональное развитие не предполагает искусственного поддержания уже имеющихся пропорций, наоборот, часто это развитие возможно лишь при их корректировке.
Такое представление о региональном развитии кардинальным образом расходится с той традиционной

трактовкой этого развития, в рамках которого региональное развитие практически полностью отождествлялось с хозяйственным, с ростом экономического потенциала региона. Естественно, что рост экономического потенциала региона и другие хозяйственные успехи являются важным, а во многих случаях и решающим (например, для выхода региона из экономической депрессии) условием регионального развития. Однако рост производства в отдельных регионах, реализуемый без учета требований регионального развития (социальная ориентация, устойчивость, сбалансированность), часто сопровождается деградацией социально-демографического, природно-ресурсного, экологического, этнокультурного и других компонентов региональных систем и, более того, инициирует эту деградацию. Такая ситуация сложилась, например, в тех регионах, где наблюдается сверхконцентрация оборонной, металлургической и химической промышленности.

2.7. Структура учебного курса

Представление о регионе как субъекте Российской Федерации, актуализация политико-правовой сферы жизни регионального сообщества в качестве доминанты содержания предметной области регионоведения как учебной дисциплины и выделение «региональной политики» и «регионального развития» в качестве ее доминантных понятий позволяют представить структуру учебного пособия в следующем виде (с учетом привязки предметной области к Южному федеральному округу):

1) регионоведение как учебная дисциплина;
2) общая характеристика и история Юга России;
3) политико-правовая система на Юге России;
4) этносоциальные и этнополитические процессы на Юге России;
5) национальная и региональная безопасность на Юге России;
6) экономические процессы на Юге России;
7) культурные и религиозные процессы на Юге России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артоболевский С.С. Региональная политика России: обзор современного положения // Регион: экономика и социология. 1999. № 3.
2. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: Учебник. СПб., 1998.
3. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: Учебник. М., 2000.
4. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (экономика и управление): Учебное пособие. М., Ростов н/Д, 2000.
5. Колобов О.Л., Макарычев А.С. Регионализм в России: проблема определения понятия // Регионология. 1999. № 2.
6. Лексин В.Н., Швецов А.Н, Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М., 2000.
7. Регионоведение / Под ред. Т. Морозовой. М., 1998.
8. Регионоведение: социально-политический аспект: Учебное пособие. Нижний Новгород, 2000.
9. Стешенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие X—XXI вв. М., 2002.
10. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. М., 2002.
11. Шинковский М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. Владивосток, 2000.

Раздел 2. ЮГ РОССИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНА

1. Южный федеральный округ как целостное региональное образование. 2. Географическое положение. 3. История Южнороссийского региона (3.1. Юг России в древности: на пороге цивилизации. 3.2. Средневековые политические образования. 3.3. Борьба за независимость (XIII—XVI вв.). 3.4. В составе Российской империи). 4. Природно-ресурсный потенциал. 5. Дифференцированность территории Юга России. 6. Характеристика субъектов Юга России. Литература.

1. ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ КАК ЦЕЛОСТНОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Юг России как пространственное образование по своему «субъектному» составу и географическим границам совпадает с Южным федеральным округом (ЮФО) Российской Федерации. В его состав входят 8 республик: Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, 2 края — Краснодарский и Ставропольский, 3 области — Астраханская, Волгоградская и Ростовская.
Южный федеральный округ образован в соответствии с Указами Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 и от 21 июня 2000г. № 1149 с целью укрепления вертикали государственной власти. Примечательно, что ряд ученых

еще до образования федеральных округов отстаивал концепцию Юга России как нового географического понятия, отражающего «современные процессы регионализации национального хозяйства на Северном Кавказе и Нижнем Поволжье», и включал в состав Юга России те же 13 субъектов, которые затем и вошли в состав ЮФО. Основу Южного федерального округа составили 10 субъектов Северо-Кавказского экономического района, а также 3 субъекта Нижнего Поволжья (Республика Калмыкия, Астраханская и Волгоградская области).

Федеральные округа призваны решать задачу совершенствования региональной политики путем наиболее оптимального учета стратегических интересов страны и развития каждого ее региона. Для этого, на наш взгляд, необходимо выполнение, по крайней мере, двух условий. Во-первых, новое территориальное образование должно обладать не механическим сочленением отдельных составляющих (регионов), а представлять некое историческое, культурное, экономическое и т.п. единство. Во-вторых, размеры нового географического объекта должны быть оптимальны с точки зрения его управляемости.

При формировании ЮФО в таком составе и таких границах доминировал прежде всего геополитический принцип. Кроме этого целый ряд объективных факторов выступает в пользу именно такой пространственной локализации одного из самых сложных из семи образованных . федеральных округов, важнейшими из которых, на наш взгляд, являются следующие пять.

1. Природно-географический. Прежде всего, Дагестан, Калмыкия и Астраханская область, являясь прибрежной Каспийской территорией, обладают схожим природно-ресурсным потенциалом, основу которого образуют важнейшие топливные ресурсы — нефть и природный газ, а также богатейшие рыбные ресурсы Каспия. При этом природные условия, ландшафт, климат и т.п. «присоединенных» к СКЭР Нижневолжских субъектов во многом идентичны природным условиям северо-восточных частей Ростовской области, Дагестана и Ставропольского края.

2. Транспортно-географический. Дагестан, Калмыкия и Астраханская область обеспечивают связь России на ее

южных рубежах с государствами акватории Каспийского моря как ближнего, так и дальнего зарубежья. Более того, Ростовская и Волгоградская области связаны в единый водно-транспортный комплекс Волго-Донским судоходным каналом им. В.И. Ленина, обеспечивающим тесную связь Юга России с Поволжьем, Центральным районом, Уралом, а также Северо-Западной частью России.

3. Историко-географический. На Юге России исторически шло взаимодействие и взаимопроникновение русской и кавказской горской культур — на юге, русской и степной кочевой культур — на востоке. Результатом такого сложного синтезирования культур стал феномен казачества, «во многом определивший базовые параметры южно-русского культурного типа и даже сами территориальные контуры региона». Неоднократное изменение границ субъектов Юга России, их взаимное «вхождение» друг в друга еще со времен существования Области Войска Донского*; осуществление через территорию Южнороссийского региона торгово-экономических связей центральной России с ее южными соседями (начиная от Ивана Грозного), в частности, пролегание по территории нынешнего ЮФО вдоль побережья Каспийского моря знаменитого «шелкового пути» в страны Востока — все это способствовало формированию исторически единого южнороссийского пространства.

4. Экономический. Юг России не выделяется уникальным хозяйственным комплексом. Однако в общенациональном разделении труда ведущее значение имеют: агропромышленный комплекс (Юг России обеспечивает пятую часть валового сельскохозяйственного производства страны и является монополистом в выращивании чая, риса, цитрусовых культур), транспортный комплекс (регион является транспортно-шлюзовым модулем, обеспечивая через свои морские порты около 70 % внешнеторгового грузооборота страны), санаторно-курортный и туристско-рекреационный комплекс (располагая уникальной бальнеологической базой

_____

* Часть территории нынешней Волгоградской и Ростовской областей до 1920г. входила в состав Области Войска Донского, территория Калмыкии в период ее временной ликвидации входила в состав Ставропольского края и Ростовской области.

и курортами мирового значения, регион является всероссийской «здравницей»).
5. Управленческий. Как известно, любое относительно самостоятельное региональное образование должно отвечать требованиям целостности, комплексности и управляемости. Последнее требование обеспечивается наличием и деятельностью на его территории соответствующих управленческих структур. До образования федеральных округов на территории Юга России функционировали различные отраслевые структуры управления: Северо-Кавказского военного округа (СКВО), Северо-Кавказской железной дорогой (СКЖД), Северо-Кавказский научный центр высшей школы (СКНЦ ВШ), Северо-Кавказское таможенное управление (СКТУ) и т.д. Эти ведомственные территории управления локализовывались внутри Южнороссийского региона, зачастую не совпадая в своих географических контурах и имея центры в различных городах (но большинство - в Ростове-на-Дону). Вследствие этого образовывался своеобразный «каркас» управления, стягивавший отдельные субъекты Юга России и придававший им определенную целостность. С образованием Полномочного Представительства Президента РФ в ЮФО в Ростове-на-Дону появляется орган управления, функционирование которого охватывает всю территорию Юга России.

2. ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

Общая площадь территории ЮФО составляет 589,2 тыс. км2 (3,4 % от РФ), численность постоянного населения (на 01.01.2000 г.) - 21,6 млн человек (14 % от РФ), в т.ч. городского — 12,4 млн и сельского — 9,2 млн человек. Это относительно плотно заселенная территория России, хотя плотность населения здесь колеблется от более 80 в наиболее плотно заселенном Дагестане до менее 20 человек на 1 км2 в Калмыкии.
Южнороссийский регион занимает своеобразную Предкавказскую горловину и низовья двух крупнейших рек европейской части России — Волги и Дона и обеспечивает

широкий выход сразу к трем незамерзающим (или замерзающим на короткое время) морям — Черному, Азовскому, Каспийскому. Особенно велико значение Азово-Черно-морского бассейна, который, в отличие от замкнутого континентального Каспийского моря, обеспечивает выход России в Средиземноморье и мировой океан. Наиболее благоприятным приморским положением выделяются Ростовская область и Краснодарский край (Азово-Черноморский бассейн), а также Астраханская область, Дагестан и Калмыкия (Каспийский бассейн). Остальные субъекты ЮФО не имеют непосредственного выхода к морям.

Центральное звено одной из крупнейших в мире внутренних водно-транспортных систем составляют в совокупности с Волго-Донским каналом низовья Волги и Дона. Эта система не только связывает между собой Балтийское, Белое, Каспийское, Азовское и Черное моря, но и входит в так называемое Большое Водное Кольцо Европы, протянувшееся по нескольким морям и рекам, включая Дунай, Рейн и соединяющий их канал Дунай — Майн — Рейн.

Округ граничит с Центральным (Воронежская область) и Приволжским (Саратовская область) федеральными округами — на севере, имеет государственную границу с Украиной, Казахстаном, Грузией, Азербайджаном — по суше, и с Турцией, Ираном, Туркменистаном, Болгарией, Румынией — водную. Только два субъекта ЮФО — Волгоградская область и Ставропольский край - не имеют границ с зарубежными странами. Общая протяженность государственной границы РФ, проходящей по территории ЮФО, — около 4 тыс. км.

Юг России, оказавшись после распада СССР в 1991г. пограничным регионом, занимает ключевое экономико-географическое положение и обеспечивает выход Российской Федерации:

— на Украину, в страны Восточной и Западной Европы (протяженность границы с Украиной — 769км, по Черному морю — 350км);

— на Каспий, в Среднюю Азию, Иран (протяженность границы по Каспийскому морю — 775км, граница с Казахстаном — 897км);

— в Закавказье, Турцию, Средиземноморье (протяженность границ с Грузией и Азербайджаном — 1150км). По характеру рельефа Южнороссийский регион можно достаточно четко разделить на две зоны: северную, равнинную, и южную, горную. При этом равнинное пространство с вкраплениями небольших возвышенностей явно преобладает: лишь на крайнем юге с северо-запада на юго-восток простирается обширная горная система, охватывающая Кавказский хребет и его отроги. Доминирование равнинного рельефа на территории Юга России является благоприятным условием для ведения механизированного сельскохозяйственного производства.
Географическое положение Юга России во многом определяет не только его место в общенациональном разделении труда, но и обусловливает его военно-политическое и геостратегическое значение для Российской Федерации. К региону приковано пристальное внимание со стороны других государств (Германии, США, Западной Европы, Ирана, Турции и др.): как Балканы и Ближний Восток он является зоной конкуренции и противостояния ведущих мировых держав. Исторически Южнороссийский регион являлся своеобразной этноконтактной зоной, здесь осуществлялся и осуществляется непосредственный контакт двух крупнейших мировых цивилизаций — христианской и мусульманской. Локализация на территории Южнороссийского региона или в непосредственной близости от него множества сложнейших и трудноразрешимых очагов межэтнических и др. конфликтов — Чечни, Абхазии, Аджарии, Южной Осетии и т.п. — делают Юг России одним из самых напряженных регионов мира.

3. ИСТОРИЯ ЮЖНОРОССИЙСКОГО РЕГИОНА

Территория современного Южного федерального округа Российской Федерации, по мнению ряда специалистов, может быть структурирована на три относительно самостоятельных (в пределах региональной целостности) образования: Азово-Черноморский регион (Краснодарский край,

Ставропольский край, Ростовская область), Северо-Кавказский регион (национальные республики Северного Кавказа) и Нижне-Волжский регион (Астраханская и Волгоградская области, Калмыкия), что отражает исторические особенности российского регионогенеза и его современный этап. Существуют различные периодизации истории Юга России, но в границах двух первых субрегионов Северо-Кавказского и Азово-Черноморского, которые образуют Северо-Кавказский экономический регион России. Долгое время в отечественной литературе советского периода доминировал формационный подход. В наиболее развернутом виде он представлен в периодизации фундаментальной многотомной истории народов Северного Кавказа (1988):

1. Первобытнообщинный строй (500 тыс. лет назад — IX в. до н.э.).
2. Становление первых государственных образований (III в. до н.э. — IV в. н.э.).
3. Феодальные отношения (IV—XVII в. н.э.).
4. Присоединение к Российской империи (XVIII — первая половина XIX в.).
5. Пореформенное развитие, становление капиталистических отношений (60-е гг. XIX — первая четверть XX в.).
6. Советский период (1920-1991 гг.). Традиционная стадиальная периодизация представлена в новейшем учебнике по истории Дона и Северного Кавказа:

1. Древность (ок. 400 тыс. лет назад — IV в. н.э.)".
2. Средневековье (IV-XV вв.).
3. Северный Кавказ и Дон в борьбе между великими державами (Иран, Османская империя, Россия V — первая половина XIX в.).
4. Модернизация (вторая половина XIX в. - начало XX в.).
5. Советский период (1920—1991 гг.).

Оригинальная, содержащая значительный познавательный потенциал, концепция всемирной и региональной истории разработана кубанскими учеными. Она сочетает формационный, культурологический и цивилизационный подходы:

1. Период первобытной локальности (500 тыс. лет назад — IV тыс. до н.э.).
2. Время очаговых цивилизаций (IV—III тыс. до н.э. — I тыс. до н.э.).
3. Древние «мировые» державы (I тыс. до н.э. - IV в. н.э.).
4. Период средневековых «мировых» держав (V-XV вв.).
5. Эпоха колониальных империй (XVI—XIX вв.)
6. Переход от «конфронтационной» интеграции к интеграции на основе сотрудничества (XX в.).

На основе цивилизационно-культурологического и геополитического подходов нами предложена следующая периодизация:

1. Палеокавказская общность (500 тыс. лет до н.э. — III тыс. до н.э.).
2. Взаимодействие кавказских народов с кочевниками Евразии (IV—III тыс. до н.э. — конец I тыс. до н.э.).
3. Народы Черноморско-Каспийского региона в полосе древних цивилизаций и государств (IX в. до н.э. - IV в. н.э.).
4. Взаимодействие государственных образований горских, кочевых народов и восточных славян (V—XII вв.).
5. Этнокультурное и политическое развитие в составе или под влиянием Золотой Орды.
6. Формирование кавказской горской и русской цивилизаций в ходе совместной борьбы с натиском великих восточных империй (XVI-XVII вв.).
7. Присоединение Азово-Черноморско-Каспийского региона к России в борьбе с империями Запада и Востока (XVIII-XIX вв.).
8. Формирование Юго-Востока России в ходе модернизации и социокультурного синтеза (60-е гг. XIX в. - начало XX в J.
9. Формирование социально-экономического и историко-культурного Северо-Кавказского региона (20-80-е гг. XX в.).
10. Становление Юга России как целостного региона.

Каждая из этих периодизаций имеет свою аргументацию, но не лишена внутренних противоречий и нуждается в дальнейшей разработке через призму регионогенеза Юга России.

3.1. Юг России в древности: на пороге цивилизации

Азово-Черноморско-Каспийский регион — одна из областей первичного заселения территории России древнейшим человеком, область сапиентации, т.е. формирования человека современного вида. Археологические исследования последних десятилетий относят процесс заселения Северного Кавказа и Юга России к ашельской эпохе нижнего палеолита (500—800 тыс. лет назад), т.е. к донеандертальской стадии. Регион заселялся с нагорий Передней Азии, позднее пересекаясь с миграционными потоками из степей Юго-Восточной Европы. Разнообразные формы взаимодействия аборигенов с кочевниками многие века составляли содержание этнополитической истории региона.

Территория региона была одним из очагов расообразования, население входило в ареал формирования южно-европейской расы. Здесь преобладали кавкасионский, каспийский и понтийский антропологические типы. В контактных зонах происходили процессы взаимных влияний и смешивания.

По мнению большинства ученых, еще в первой половине верхнего палеолита сложились кавказское языковое единство, общность археологических культур и антропологическое родство. В результате неолитической революции, перехода от присваивающего хозяйства к производящему усиливаются культурно-экономические связи Кавказа с Месопотамией, Малой Азией, Восточным Средиземноморьем" и Волго-Донским междуречьем. Процессы этнической и антропологической интеграции с разными пришлыми группами приводят к распаду палеокавказской этнокультурной общности в IV—III тыс. до н.э. на западную (абхазо-адыгскую), восточную (нахо-дагестанскую) и южную (картвельскую) ветви.

С первой половины IV тыс. до н. э. на Кавказе начали использовать металл. Начало бронзового века на Северном Кавказе совпало с образованием в степях Евразии кочевых скотоводческих общностей. Взаимоотношения с кочевниками характеризовались как мирным процессом

разностороннего взаимовлияния, обменными связями, так и нашествиями степняков на территорию Северного Кавказа. В эпоху ранней бронзы в местной этнической среде ассимилировались ираноязычные пришельцы из степных пространств севера и востока. Более четкими становятся хозяйственные и этнокультурные размежевания различных областей региона, что находит отражение в многочисленных археологических культурах, активно взаимодействовавших друг с другом.

На Юге России, который является Меккой для археологов, сосредоточены десятки археологических культур (Майкопская, куро-аракская, дольменная, катакомбная, кобанская, прикубанская и др.). Археологические, антропологические, лингвистические комплексные исследования позволяют ставить проблемы этногенеза. В последнее десятилетие в ряде публикаций эта проблема решается упрощенно, часто политизировано. Авторы прямолинейно «доказывают» генетическое родство современных народов Юга России с создателями археологических культур и древнейшими цивилизациями Востока. Националистическая археология пытается сформировать основы этнических мифов, обосновывающих территориальные претензии и сепаратистские идеи. Современная наука очень осторожна в этнической идентификации археологических культур, предпочитая говорить о «культурно-исторических общностях», которые постоянно испытывали процессы консолидации (слияния родственных племен), ассимиляции (растворения одних племен в составе других) и интеграции (формирования общих черт в культуре в результате процессов взаимодействия).

На рубеже II—I тыс. до н.э. Юг России втягивается в общий процесс передвижения народов. В этот период складываются важнейшие коммуникации через Кавказ (Дербентский и Дарьяльский проходы, Меото-Колхидская дорога) и южнорусские степи. Северокавказские дружины участвовали в формировании союзов племен, имевших отношение к созданию Хеттского государства, Урарту и других государственных образований. В ассиро-вавилонских и греческих источниках впервые упоминаются жители Северного Причерноморья — киммерийцы («гимирри»).

В первой половине I тыс. до н.э. происходит интенсивное проникновение с востока на Северный Кавказ и южнорусские степи ираноязычных племен — скифов (в их составе, возможно, были тюркские и иные этнические группы). Скифам сопутствовали сарматы Волго-Донского междуречья. Их военно-политическая активность привела к разрушению отдельных поселений, активизации миграции и разной степени синтеза материальной и духовной культуры местного населения (меоты и другие племена Причерноморья, нахские племена) с формами культур ираноязычного мира.

VI в. до н.э. стал временем древнегреческой колонизации Северного Причерноморья. Античные авторы упоминают свыше 30 возникших в разное время греческих городов и эмпорий, наиболее значительными из которых были Пантикапей и Фанагория. В V в. до н.э. скифо-меотские племена вошли в состав Боспорского царства, под влиянием которого, по мнению некоторых исследователей, у синдов — предков адыгов, возникает государство Синдика. В результате тесного экономического и политического взаимодействия складывается и культурное взаимодействие греков и синдо-меотов: распространение привозных вещей, заимствование приемов градостроительства, синкретизация религиозных культов, заимствование мифологических сюжетов.

В последние два века до н.э. Северный Кавказ и южнорусские степи испытали мощный натиск ираноязычных племен, что еще более усилило иранизацию народов Северного Кавказа и синкретизацию культуры местных народов при доминировании автохтонных культур. Значительная часть Южного Дагестана на рубеже II—I вв. до н.э. входила в состав Кавказской Албании. С Албанией связано распространение христианства и албанской письменности. Народы Северного Кавказа были втянуты в торговые отношения с эллинистическим миром, входили в сферу влияния Рима. Важную роль в процессе культурного взаимодействия народов региона играл Великий шелковый путь — система караванных путей, связывающих Китай через Среднюю Азию и Восточный Кавказ с Передней Азией и римскими провинциями.

В середине I в. н.э. на Кавказе появляется новая волна ираноязычных кочевников — аланы, которые контролировали равнинные области Каспийско-Черноморского междуморья, подступая к лесистым предгорьям Северного Кавказа и постепенно переходя к оседлости. Таким образом значительная часть современного Юга России в VI в. до н.э. — III в. н.э. составляла периферийный регион античного мира.

3.2. Средневековые политические образования

С IV в. н.э. важные изменения в этнополитической карте региона связаны с тюркоязычными народами - гуннами, болгарами, хазарами и др., оказавшими серьезное влияние на этногенез современных народов Юга России.
Значительная часть региона оказывалась под контролем гуннского союза (IV-V вв.), затем Великой Болгарии (VI в.), Тюркского (конец VI в.) и Хазарского каганатов (VII—X вв.).
Народы региона в этот период были втянуты в евразийскую политику, в борьбу между сасанидским Ираном, Византийской империей, Хазарским каганатом и Арабским халифатом. Постоянные нашествия привели к разгрому античных городов Северо-Восточного Причерноморья, стимулировали миграционные процессы. В то же время в регионе усиливается распространение христианства византийцами, зороастризма — иранцами, иудаизма, а с V в. ислама. Постоянные войны привели к смещению Великого шелкового пути на севере к ставропольской возвышенности и в долину Кубани. Во второй половине I тыс. н.э. сасаниды с помощью местных жителей превратили Дербент в крупный военно-стратегический, политический, культурный и экономический центр Кавказа.
В VII в. складывается зихский союз, объединивший причерноморские адыгские племена, севернее - касогский, а на юге — абазгский. Центральная часть Северного Кавказа была занята племенами нахов (предки чеченцев и ингушей), а также аланскими племенами, из

которых в результате ассимиляционных процессов автохтонного населения и иранских пришельцев формируется этническая основа осетин. Аланское царство объединяло не только собственно алан, но и многие племена Северного Кавказа, находилось в сфере влияния Хазарского каганата. В Дагестане складываются политические объединения, охватывающие территорию основных местных племен и этнических групп (Лакз, Табасаран, Серир, Зерихгеран, Кайтаг, Гумик и др.).

В X в. наступает относительная стабилизация политической жизни на Северном Кавказе и Прикаспии. К этому времени устанавливаются связи части племен Северного Кавказа и степных кочевников с восточнославянскими племенами и Русью. В арабских и персидских источниках X—XII вв. содержатся сведения о русских наемниках (гулемах), состоявших на службе у различных кавказских правителей, а также о походах руссов на Кавказ, Нижнюю Волгу, участии их в местных междоусобицах. В свою очередь, в формирующейся аристократии Киевской Руси определенную роль играли аланы, адыги, тюрки. Важное место во взаимоотношениях Руси с народами Северного Кавказа и кочевниками принадлежало Тмутараканскому княжеству, расположенному на Тамани, Восточном Крыму и, возможно, в нижнем Прикубанье (XI в.) В то же время продолжается приток в южнорусские степи и Предкавказье тюркских племен: печенегов, а с середины XI в. кыпчаков (половцев), под ударами которых Тмутараканское княжество распалось. Кыпчаки вытеснили печенегов из Предкавказья и дошли до равнин Чечни и Ингушетии, приморского Дагестана, приняли участие в этногенезе карачаевцев и балкарцев.

Накануне монгольского нашествия территория региона находилась в той или иной степени под влиянием Византии, Ирана, Грузии, Руси. Он характеризуется источниками как область развитого земледелия и скотоводства, достаточно плотно населенная, с укреплениями и городами, вокруг которых сформировались этнополитические и государственные образования. Под влиянием Византии, Грузии распространялось христианство, а Арабского халифата - арабо-мусульманская культура.

3.3. Борьба за независимость (XIII—XVI вв.)

В 1222г. в регионе появляются войска монгольской империи Чингизидов. Разгром алано-половецких войск, а затем русских княжеств привел к перекройке этнической карты Юга России. Значительно возросла роль кочевых степных народов; половцы, отступив под натиском монголов в горы, по мнению многих ученых приняли участие в формировании карачаевцев и балкарцев, кумыков.
Современный Юг России вошел в состав улуса Джучи, точнее, его части, известной в русских источниках как Золотая Орда, и державы Хулагидов. Горцы Северо-Восточного и Центрального Кавказа в результате героической борьбы смогли не допустить установления длительного контроля Орды над своей территорией. Нашествие привело к огромным разрушениям, к регрессу некоторых сфер культуры местных народов. Золотая Орда, занимавшая степи и предгорья от Каспийского до Азовского и Черного морей, отрезала северокавказские равнины от Закавказья, которое вошло в состав другого государства Чингизидов-Хул агидов. В то же время в регион оказались перемещены Ремесленники и торговцы из завоеванных монголами стран. 11рослеживается появление в регионе армян, греков, евреев, славян и др. Здесь были расположены крупные экономически и культурно развитые города Орды. На Северо-Западном Кавказе и Приазовье возникают генуэзские колонии, которые постепенно прокладывают пути в Дагестан и Центральный Кавказ. В Тане (Азов), Ману, Матреге, Копе и других колониях население было полиэтничным. Колонии оказывали влияние на социально-экономическое и культурное развитие окружающих народов, но также организовали интенсивную работорговлю. Через территорию Орды потянулись караванные и транзитные пути, которые не только связывали местные народы с городами Золотой Орды, но и со Средней Азией, Русскими землями, Ираном, Китаем, Индией.
Бурные события XIII—XV вв. вновь коренным образом меняют этнополитическую карту Северного 57
Кавказа и Нижнего Поволжья. Распалась Алания и другие государственные образования, возникают новые. В Дагестане на месте распавшихся «царств» возникают новые владения и союзы сельских обществ — майсумство

Табасаранское, уцмийство Кайтагское, нуцальство Аварское, шамхальство, Тюменское княжество. Дербент и часть Южного Дагестана вошли в состав государства ширваншахов. В письменных источниках фиксируются этнонимы «черкесы» или «адыгэ», а также названия карачаево-балкарских, осетинских, чеченских и ингушских обществ.

После Куликовской битвы (1380г.) и сокрушительных походов среднеазиатского эмира Тимура происходит распад Золотой Орды. На территории региона возникает Астраханское ханство, сюда перекочевывает Ногайская Орда, в результате смешения местных насельников с русскими переселенцами начинает складываться донское, волжское и терско-гребенское казачество. Влияние на развитие региона оказывало Казанское ханство, и особенно Крымское, которые, наряду с набегами на многочисленные адыгские племена, работорговлей, принимают участие в этнической истории, консолидации адыгов и других местных народов.

В XVI—XVII вв. разворачивается борьба Османской империи, ее вассала — Крымского ханства с шахским Ираном за обладание Кавказом и Прикаспием. В этот период складываются крупные этнополитические объединения, идет процесс консолидации народностей, основы которых были заложены в предыдущее время. В то же время происходят массовые миграции местных народов, как результат внешних агрессий и междоусобиц. В Приазовье, Причерноморье, Предкавказье перемещаются ногайцы, армяне и туркмены из Мангышлака. В XVI—XVII вв. в регионе доминировали Кабарда и Шамхальство, постоянно конкурировавшие друг с другом.

До присоединения к России местный политогенез, культура испытывали сильное влияние Османской империи, Ирана. В XVI в. активизируется политика на Северном Кавказе и в Прикаспии Московского царства. После походов Ивана IV было присоединено Астраханское ханство (1556 г.), зарождается астраханское казачество. В Москве появляются посольства северокавказских владетелей и

вольных обществ, которые на протяжении XVI—XVII вв. устанавливают с Россией взаимовыгодные союзно-вассальные отношения для противостояния набегам войск крымского хана и персидского шаха. В связи с этим на Северном Кавказе начинается строительство русских городов и крепостей, которые становятся центрами обмена хозяйственными и культурными достижениями, политического влияния России в регионе. Постоянно растет приток русских колонистов в Предкавказье и прикаспийские области. В 1589г. был основан г. Царицын (современный Волгоград). С 1609 г. начинается присоединение к России калмыков. Во второй половине XVII в. им были предоставлены кочевья от Астрахани до Царицына, а также в придонских степях и на Тереке. Военные отряды народов региона участвовали в изгнании иноземных захватчиков и прекращении Смуты начала XVII в.

Походы Петра I на Азов (1695, 1696 гг.) и на Каспий (1722г.) положили начало установлению на Северном Кавказе российской администрации и присоединению региона в целом. Казачество Юга России теряет свой «вольный статус» и постепенно превращается в военно-служивое сословие. С 20-х гг. XVIII в. активизируется правительственная колонизация Северного Кавказа, активную роль в которой играли казаки.

Во второй половине XVIII в. Россия переходит к форсированию присоединения Северного Кавказа. Важную роль играло создание кавказских линий, которые стали одним из средств военного присоединения Кавказа к России, что привело к обострению отношений местных народов с казаками и российской администрацией.

В 80-е гг. XVIII в. практически все народы Северного Кавказа признали вассальную зависимость от России, постепенно втягивались в общероссийские процессы. Калмыки, татары, некоторые народы Северного Кавказа приняли участие в XVII—XVIII вв. в казачье-крестьянских восстаниях под руководством Степана Разина и Емельяна Пугачева и др. Экспедиции российских войск и установление российских порядков приводили к восстаниям горских народов, крупнейшим из которых было восстание

шейха Мансура (Ушурма), и первому опыту создания исламского северокавказского государства (1785—1791 гг.).
В 1785г. по инициативе генерала П.С. Потемкина в составе Кавказской и Астраханской областей было создано Кавказское наместничество с центром в Екатериноградe с задачей присоединения Кавказа и проведения административных, политических, экономических и культурных преобразований. Однако на рубеже XVIII-XIX вв. Павел I меняет методы российской политики на Кавказе. Он отказывается от форсирования присоединения Кавказа к России, пытается создать дружественную России федерацию кавказских государств и политических образований. В 1790г. наместничество было" преобразовано в Астраханскую губернию. Аналогичную политику в начале царствования пытался проводить Александр I. В 1802г. из Астраханской губернии была выделена Кавказская губерния в составе пяти уездов (Кизлярский, Моздокский, Георгиевский, Александровский и Ставропольский). Ее центром стал Георгиевск - резиденция инспектора Кавказской линии и управляющего Грузией, которому подчинялись губернаторы и управляющие гражданской частью Кавказской, Астраханской губерний и Закавказья.
После Отечественной войны 1812г. политика присоединения Кавказа к России активизируется, что приводит к новому обострению отношений Российской империи с большей частью народов Северного Кавказа, что вылилось в Кавказскую войну (1818-1864 гг.). Военные действия на Северном Кавказе создали благоприятную обстановку для активного распространения ислама, который, в форме суфизма, стал идеологией народно-освободительного движения, получившей в литературе название «кавказского мюридизма». В 1834—1859 гг. Шамилем было создано объединенное государство горцев Чечни и Дагестана (Имамат), которое установило связи с адыгами Северо-Западного Кавказа. Россия также активизирует христианское миссионерство, в 1842г. была учреждена Кавказская епархия. Неудачи в начальный период Кавказской войны привели к созданию в 1833г. секретного Кавказского комитета, а в 1844г. — Кавказского наместничества с обособленной системой управления. Наместник получал

неограниченные полномочия: во всех областях управления он имел права соответствующих министерств. Дела, превышавшие компетенцию министра, наместник разрешал с санкции царя или Кавказского комитета. Решения российских министров действовали на Кавказе только с санкции наместника. Кавказская война завершилась в 1864 г. присоединением Кавказа к России. Поражение в Кавказской войне, губительные эпидемии в I половине XIX в., переселение сотен тысяч горцев в Османскую империю привели к этнокультурной и демографической катастрофе местных северокавказских народов, серьезным природно-ландшафтным изменениям и тяжелым экологическим последствиям. В результате процессов, нарушивших естественное развитие горских и степных народов, сложилась новая этнодемографическая ситуация и усилилось чересполосное проживание народов Северного Кавказа.
В то же время даже в условиях военных действий хозяйственное и культурное взаимодействие между народами Юга России не прекращалось. В конце XVIII — первой половине XIX в. появляются первые просветители народов Северного Кавказа, Дона и Нижнего Поволжья (Хан-Гирей, Шора Ногмов, Иван Ялгузидзе и др.). Присоединение к России привело к запрещению работорговли и освобождению рабов, крепостных крестьян, прекращению постоянных междоусобиц и набегов внешних врагов. В XVIII—XIX вв. было основано большинство городов Юга России, через которые транслировались модернизационные процессы и русская культура. Аграрная, судебная и административная реформы 60-80-х гг. XIX в. при всей их половинчатости, издержках и противоречиях сыграли положительную роль в развитии народов края, создали предпосылки для интеграции их в социокультурную систему России.

3.4. В составе Российской империи

Во второй половине XIX - начале XX в. происходит трансплантация в северокавказскую культуру российского просвещения и русской национальной культуры, затронувшей в предыдущий период лишь часть горской элиты,

принявшей русскую ориентацию. С другой стороны, традиционная культура народов Северного Кавказа включается в универсальную систему российской культуры и постепенно адаптируется к ней. При поддержке государства и российской общественности происходит становление этнической кавказской интеллигенции. В социокультурной системе империи, вслед за татарами Нижнего Поволжья, формируется феномен «российского ислама» Стабилизация положения на Кавказе позволила в 1882г. упразднить наместничество.

В связи с развитием российского национального рынка, особенно в результате строительства Ростово-Владикавказской железной дороги и сопутствующей инфраструктуры Северный Кавказ превращается в достаточно целостную социально-экономическую и военно-политическую систему к началу XX в., которая становится субрегионом Юго-Востока России (охватывавшего также Кавказ, Донбасс и низовья Поволжья). На юго-востоке, как и во всей империи, начинает складываться феномен «российскости» (В.Б. Виноградов) — тенденция к историческому партнерству народов в составе России, выполняющей интегрирующую роль в социокультурных, политических и иных процессах внутри своей этносферы. Политическое, революционное движение находились в состоянии резонанса с общероссийским. Революция 1905-1907 гг. привела к восстановлению Кавказского наместничества.

Первая Мировая война, в которой активное участие приняли казачество и горские формирования, обострила в регионе социальные и межэтнические отношения.

К 1917г. после неоднократных административных преобразований почти вся современная территория Юга России входила в состав Астраханской, Ставропольской и Черноморской губерний, Дагестанской, Терской, Кубанской областей и Области Войска Донского. Это был один из развитых (но неравномерно) аграрно-промышленных регионов империи. Сложившаяся административно-территориальная система была противоречивой, что отражало чересполосное проживание различных этнических групп, сложные взаимоотношения казачества с иногородними горцами и степными народами.

Административный и полицейский контроль, разного рода ограничения для «инородцев», злоупотребления чиновничества, острота аграрного вопроса создавали почву для межэтнической напряженности и конфликтов на Юге. В национальных регионах Юга России уровень жизни, образования, модернизационные процессы значительно отставали от общероссийских.

В годы первой мировой войны в условиях общенационального кризиса обостряются социальные и межэтнические противоречия. Набирают популярность доктрины пантюркизма и панисламизма, настроения сепаратизма получают распространение среди некоторых этнических групп и части казачества. Февральская и Октябрьская революции 1917г. разрушили сложившуюся административно-политическую систему и социальный порядок, что переросло в гражданскую войну, предельно остро развернувшуюся на Юге России. Одним из ее проявлений стала сегментированность государственной власти: в границах областей, губерний и даже группы селений. Возникают «республики», которые провозглашались различными политическими, включая национально-политические, силами). В годы гражданской войны (1918—1922 гг.) социальный, политический и религиозный факторы теснейшим образом были переплетены вокруг земельного вопроса. Реализация на Юге России Декрета о земле привела к попытке ликвидировать чересполосицу и перераспределить в пользу горцев и других национальных меньшинств, бедняков помещичьи, казенные, церковные и казачьи земли, что вылилось на местах в резню и выселение казачества, обострение межэтнических противоречий.

С приходом в феврале 1919г. Добровольческой армии генерала А.И. Деникина и установления «белого режима» карательные экспедиции обрушились на противоположную сторону. Организаторы красного и белого террора с равной жестокостью обходились с аулами, селами, станицами, если они вставали на сторону противника. В результате еще более обострялись межэтнические противоречия и настроения ксенофобии. Особенно тяжелые бои шли за Царицын, на Дону и Кубани.

В то же время в массовом сознании сохранялись идеи обеспечения порядка и спокойствия, как на местах, так и в целом в крае. «Маятник» регионогенеза вновь качнулся от дифференциации к интеграции: возобновилась тенденция к объединению возникающих административно-политических образований Северного Кавказа друг с другом как большевиками, так и их противниками (Юго-Восточный союз казачьих войск, горцев Кавказа и вольных народов степей, Северо-Кавказская республика, Горская республика, Горская советская республика и др.)к Интеграционные процессы развивались также в Нижнем Поволжье. В 1919г. была образована Царицынская губерния.

Победа советской власти на Юге в кульминационный этап военного коммунизма (1920 — март 1921г.) положила начало большевистским экспериментам в административно-территориальном строительстве на двух принципах: этнотерриториальном и административно-территориальном, которое определялось как экономическими, так и прежде всего военно-политическими соображениями. Юго-Восток России в советский период оказался дифференцирован в своем регионогенезе на Северный Кавказ и Нижнее Поволжье, Калмыкию, которая в экономическом и социальном отношении тяготела к Северному Кавказу и Дону.

В 20—30-е гг. в результате неоднократного районирования и других административно-территориальных преобразований облик Юга России постоянно менялся. Первоначально были созданы две автономные полиэтнические республики, объединяющие основные горские народы: Дагестанская и Горская АССР (1921г.), а также Калмыцкая АО (с центром в Астрахани), которая объединила почти весь ареал сплошного проживания калмыков (в Астраханской, Ставропольской и Царицынской губерниях, Донской и Терской областях). Однако противоречия в аграрном вопросе привели к распаду Горской АССР и образованию в 1922—1924 гг. на основе ее национальных округов Кабардино-Балкарской, Северо-Осетинской, Чеченской, Ингушской, Карачаево-Черкесской АО (в 1926 г. была разделена). В 1922 г. из состава Кубано-Черноморской области выделилась Черкесская (Адыгейская) автономная область.

Большевики считали проблему административно-территориальных границ второстепенной, поэтому реформы в области районирования приводили к постоянным перераспределениям земель, что в современных условиях является одним из источников межэтнических конфликтов. В частности, в результате районирования была ликвидирована административно-территориальная целостность донского, кубанского и терского казачества.

В 1924г. в развитие сложившейся в предыдущие десятилетия интегрированности и для решения задач социалистической реконструкции был образован Юго-Восточный край в составе РСФСР. В его состав вошли 2 области (Донская и Кубано-Черноморская), 2 губернии (Ставропольская и Терская), 4 автономных области (Адыгейская, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская), а также автономные города федерального назначения — Грозный и Владикавказ. На рубеже 1924-1925 гг. он был переименован в Северо-Кавказский край. В его состав вошли также Ингушская и Северо-Осетинская АО. Кроме того, в составе этих административных единиц имелись национальные округа и национальные сельсоветы. В 1929 г. Грозный был передан Чеченской АО, а в 1933г. Владикавказ стал столицей Северо-Осетинской АО. В 1931 г. Дагестанская АССР также вошла в Северо-Кавказский край. Интеграционные процессы были закреплены и в Поволжье: в 1928 г. был создан (недолго просуществовавший) Нижне-Волжский край с центром в Саратове, в состав которого вошла и Калмыцкая АО.

Социалистическая модернизация 30-х гг. противоречиво сказалась на развитии Юга России. Были построены такие промышленные гиганты, как Сталинградский тракторный завод, Ростсельмаш и др. Сложился многоотраслевой промышленный потенциал. Край являлся одним из ведущих центров пищевой промышленности. Кочевые народы перешли к оседлости. Происходит становление современной культуры местных народов. Большое внимание уделялось борьбе с неграмотностью. Для большинства народов была создана (или усовершенствована) письменность сначала на основе латинской графики, а затем кириллицы

На Юге России сложилась эффективная система среднего образования. Постоянно расширялась система вузов и научных учреждений. На Юге работали такие выдающиеся ученые, как СИ. Вавилов, П.А. Франк, П.И. Лебедев, Б.Б. Пиотровский и др. Начала формироваться местная национальная интеллигенция. Больших успехов достигли здравоохранение и социальная сфера в целом.

В то же время фактически полностью была уничтожена прежняя социально-экономическая элита, национальная интеллигенция, разгромлены традиционные конфессии. Как и вся страна, Юг испытал последствия массовых репрессий 30-х гг. Самой тяжелой трагедией стали методы проведения сплошной коллективизации, и особенно, голод 1933 г., поразивший основные зерновые районы СССР, к которым относилась и территория Юга России.

В 1934 г. начинается разукрупнение Северо-Кавказского края. Он был разделен на Азово-Черноморский, с центром в Ростове (Дон, Кубань) и Северокавказский край с центром в Пятигорске (Ставрополье, Дагестанская АССР и национальные АО). Чечня и Ингушетия были объединены в одну автономную область. Из состава Нижне-Волжского края выделился Сталинградский край (с 1936 г. -область).

В период подготовки Конституции СССР 1936 г. был повышен статус национальных автономий. В 1935 г. автономной республикой становится Калмыкия, а в 193.6 г. — Северная Осетия, Кабардино-Балкария и Чечено-Ингушетия, вышедшие из Северо-Кавказского края, который был переименован в Орджоникидзевский (с центром в Ставрополе). В 1937 г. Азово-Черноморский край был упразднен и созданы Ростовская область и Краснодарский край. Административные преобразования не прекращались и в предвоенные годы.

В годы Великой Отечественной войны значительная часть региона была оккупирована гитлеровскими войсками. На территории Юга России развернулась битва за Кавказ и Сталинградская битва, победоносный исход которых для СССР во многом предопределил исход второй мировой войны. В то же время в результате этих событий население

понесло огромные жертвы, а хозяйственный и культурный потенциал был разрушен.
В 1943-1944 гг. под предлогом обвинений в сотрудничестве с оккупантами репрессиям по этническому принципу подверглись: калмыки, чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы, а формы национальной государственности были ликвидированы. Их поголовная депортация в Среднюю Азию, Казахстан и Сибирь привела к гибели до 1/3 репрессированных. Еще в начале войны были выселены с территории Юга немцы, часть греков и армян. Всего депортации подверглись более 700 тыс. человек. В ходе административных преобразований была создана Астраханская область (декабрь 1943 г.).
После реабилитации незаконно репрессированных народов 9 января 1957 г. Указом ВС СССР их автономии были восстановлены, но непоследовательно. Например, Пригородный район, до войны входивший в состав Чечено-Ингушетии, был признан союзным руководством более тяготеющим экономически и исторически к Северной Осетии и оставлен в ее составе. (В качестве компенсации Чечено-Ингушетии были переданы из Ставропольского края Каргалинский, Наурский и Шелковской районы.) Возникшая территориальная проблема стала одной из основных причин многолетней напряженности в отношениях между ингушами и Северной Осетией. Калмыцкая АО была восстановлена в составе Ставропольского края (1957 г.), но затем (1958 г.) была вновь преобразована в АССР.
В послевоенный период был восстановлен экономический и социокультурный потенциал Юга России. Регион развивался в рамках двух административно-экономических районов: Северо-Кавказском и Поволжском (в 1957-1965 гг. совнархозы). К 90-м гг. XX в. это был высокоразвитый экономический и социально-культурный регион, в котором были сосредоточены СКНЦ ВШ, 12 классических университетов и более 50 вузов, более 80 НИИ, такие уникальные научные центры АН СССР, как Дагестанский филиал РАН,, специальная астрофизическая лаборатория в Зеленчуке, радиотелескоп РАТАН, филиалы Института океанологии и т.д. Высокого уровня и всеобщего признания достигла художественная культура.

Кризис и распад СССР катализировал трансформационные процессы на Юге России. Бывшие автономные республики сначала получили права субъектов Союза ССР, а затем государств в составе РФ. В результате процессов суверенизации и обострения межнациональных отношений (чеченский кризис, осетино-ингушский конфликт), глубокого кризиса административной экономической системы, оттока русского населения из национальных республик, Северо-Кавказский экономический район стал утрачивать свою целостность. Поэтому ряд исследователей стал выдвигать в качестве новой модели интегрального районирования концепцию «регионов Юга России», которая учитывает современные системоформирующие внутренние связи социально-экономико-культурной системы Юга России и ретроспективу его развития. Эти идеи в значительной степени предвосхитили (хотя и не в полной мере) создание указами Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 и от 21 мая 2000 г. № 1149 Южного федерального округа, объединившего 13 субъектов РФ — 8 республик, 2 края и 3 области.

В последующие годы произошла стабилизация социально-экономического развития и этнополитической ситуации. Однако эта стабилизация достигнута на низком экономическом уровне развития и носит пока функциональный, а не саморазвивающийся характер. В короткий срок Представительству Президента РФ в ЮФО удалось снять противоречия местного и федерального законодательства, создать предпосылки для разрешения социальных и межэтнических проблем. Закрепление положительных сдвигов последнего времени позволяет надеяться на ресоциализацию населения округа в нелиберальную модель демократии, сложившуюся в России, и формирование ЮФО как целостного региона на основе демократических механизмов и рыночной интеграции. В целом, экономическая ситуация в регионе остается не достаточно устойчивой.

4. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Наличие природных ресурсов, их количественная и качественная характеристика являются одним из основных факторов, определяющих хозяйственный профиль региона,

его рыночную специализацию на различных уровнях территориального разделения труда. Под природно-ресурсным потенциалом региона понимается часть совокупности природных ресурсов, пространственно ограниченных территорией (аэроторией и акваторией) региона, которые при данном уровне экономического и технико-технологического развития, а также изученности территории могут быть использованы в хозяйственной и иной целесообразной деятельности человека в настоящее время и в перспективе.

Все многообразие природных ресурсов можно представить в виде следующей классификации.

1. По экономическому критерию:
- ресурсы материального производства (топливно-энергетические, металлы, рыбные ресурсы, почвенные и т.д.);
- ресурсы непроизводственной сферы, в том числе прямого и непрямого потребления (питьевая вода, рекреационные ресурсы и т.д.).

2. По исчерпаемости:
- исчерпаемые;
- неисчерпаемые.

3. По происхождению и природным свойствам - минеральные ресурсы (полезные ископаемые). Они имеют особо важное значение для развития производительных сил региона и, в свою очередь, по характеру использования делятся на:
- топливно-энергетические — нефть, природный газ, уголь, торф, горючие сланцы;
- металлорудные - руды черных, цветных, редких и благородных металлов;
- нерудные (неметаллические) - соли, фосфориты, строительное сырье и т.д.

В национальном масштабе по природно-ресурсному потенциалу Юг России занимает относительно скромное положение. Наибольшими балансовыми запасами основных

природных ресурсов на Юге России обладают Волгоградская, Астраханская области, Краснодарский край, Ростовская область, Ставропольский край и Республика Дагестан, занимающие в общероссийском рейтинге по этому показателю соответственно 26—29-е, 39-е и 43-е места. Остальные субъекты ЮФО находятся во второй части рейтингового списка.

Тем не менее, Южнороссийский регион обладает разнообразными, а по отдельным позициям — богатыми и уникальными природными ресурсами. В целом для Юга России характерно сочетание благоприятных агроклиматических условий, ценных земельных и средних по обеспечению водных ресурсов, а также наличие уникальных рекреационных ресурсов.

Земельные ресурсы Южнороссийского региона, являясь одним из основных его богатств, в целом отличаются высоким естественным плодородием почв при значительном территориальном разнообразии: здесь встречаются черноземы, каштановые, бурые, луговые, горно-луговые, горно-лесные и другие почвы. Это, в свою очередь, в сочетании с обилием тепла делает южный регион России монополистом, а зачастую и единственным производителем ряда сельскохозяйственных культур (рис, чай, цитрусовые и др.). Территория Прикаспийской низменности представляет собой важный пастбищный фонд, поскольку основу почвенного покрова здесь составляют неплодородные солончаки, светло-каштановые и бурые почвы. Серьезной проблемой является проблема деградации почвенного покрова Юга России, которая проявляется, в частности, в развитии водных и ветровых эрозий, заболачивании, засолении, дегумификации почв и т.д. Основными путями предотвращения деградации почв региона являются повышение уровня агротехники и агрокультуры, соблюдение научно обоснованных режимов орошения и т.д.

Водные ресурсы характеризуются средним и ниже среднего по Российской Федерации уровнем запаса при крайней неравномерности распределения по территории ЮФО. Основную долю суммарной величины водных ресурсов региона составляют воды транзитных рек — Волги и Дона, а также их крупных притоков. Среди рек местного стока выделяются Кубань, Терек, Сулак, Кума, однако воды местного стока составляют лишь 14,5 % от суммарной величины водных ресурсов рек региона. Одной из причин

дефицита воды во многих районах региона явилось интенсивное загрязнение водоемов промышленными и бытовыми стоками. Следствием загрязнения Дона и Кубани стало увеличение солености и резкое снижение биопродуктивности Азовского моря.

Состав и распространение растительного покрова по территории Юга России определяется его расположением в степной, предгорной, горной и полупустынной зонах. В целом ЮФО относится к лесодефицитным регионам Российской Федерации: на регион приходится менее 1 % общероссийских запасов древесины (495,1 млн м3). Основные массивы лесов сосредоточены в горных районах Северного Кавказа, которые отличаются ценностью произрастающих пород деревьев. Здесь сосредоточены почти все российские запасы древесины бука, около четверти запасов дуба, широко распространены самшит, субальпийская береза, пихта и другие высококачественные древесные породы. Кроме непосредственного использования ценных пород деревьев для производства высококачественной мебели, музыкальных инструментов и т.п. леса выполняют роль накопителя влаги, сдерживают эрозийные процессы, препятствуют формированию и движению снежных лавин, являются важнейшим элементом рекреационных ресурсов региона.

Под влиянием хозяйственной деятельности человека большие изменения претерпел животный мир Юга России: многие виды представителей фауны утратили сбое промысловое значение. Главным же богатством животного мира как Северного Кавказа, так й Нижнего Поволжья являются промысловые рыбы. Черное, Азовское и Каспийское моря, а также образующие с ними единую водную систему Дон и Волга весьма богаты рыбой, причем налицо ее территориально-видовое разнообразие. Так, в Волго-Каспийском бассейне обитает свыше 60 видов рыб, около половины из них представляют собой ценные промысловые породы (лососевые, осетровые, сельдь, вобла, лещ,

судак и др.)- Главные промысловые рыбы Черного моря — анчоус, кефаль, ставрида, белуга, камбала, хамса и др. Рыбные ресурсы Приазовья и Нижнего Дона представлены более 80 видами рыб, из которых более 20 - промысловые. Среди них выделяются белуга, севрюга, рыбец, судак, лещ, сазан, стерлядь, карась и др. Регулирование и резкое сокращение стоков Дона и Кубани, сильное загрязнение их бытовыми и промышленными сбросами нанесло огромный ущерб рыбным ресурсам Азовского моря.
Весьма разнообразны и минеральные ресурсы Юга России. Они представлены всеми основными видами топливно-энергетических ресурсов, наиболее ценными из которых являются каменный уголь, нефть и природный газ. Залежи каменного угля сосредоточены в Ростовской области, в восточной части Донецкого бассейна. Его запасы оцениваются в 43 млрд т и представлены наиболее ценными видами: антрацитами - 70 %, коксующимися углями -12 % всех промышленных запасов. Однако на долю региона приходится всего лишь 2 % балансовых запасов угля России и 14,8 % от запасов угля в Донецком бассейне в целом. Полоса угленосной формации протягивается вдоль северного склона Кавказского хребта, в частности, от реки Лабы на западе до реки Кубань на востоке. Но эти угли могут быть использованы только для удовлетворения местных нужд.
Более обеспечен Юг России нефтью и природным газом, причем, в отличие от угля, они залегают не только на Северном Кавказе, но и в Нижнем Поволжье. На Северный Кавказ приходится около 2 % общероссийских запасов нефти и 6 % природного газа. Подавляющая часть нефти Поволжья концентрируется в Татарстане и Самарской области. Однако меньшие по величине запасов месторождения нефти Волгоградской, Астраханской областей и Калмыкии характеризуются высоким качеством: малосернистая и легкая нефть с высоким выходом светлых фракций. Нефтяные месторождения богаты попутными газами -ценным сырьем для химической промышленности. Крупнейшим в Поволжье является Астраханское газоконденсатное месторождение.
На Северном Кавказе выделяются Азово-Кубанский и Терско-Кумский нефтегазоносные бассейны, а также Ставропольская нефтегазоносная область. Продолжаются поисковые работы нефти и газа в акватории Азовского моря, на Прикубанской низменности и Приазовской возвышенности. В последние десятилетия наиболее доступные и эффективные

месторождения Поволжья и Северного Кавказа в сильной степени истощены, в связи с чем регион все в большей степени испытывает дефицит нефти и зависит от поставок ее из Западной Сибири.

В пределах территории Северного Кавказа известны многочисленные месторождения разнообразных металлических полезных ископаемых. Они сосредоточены в основном в горной ее части и представлены запасами меди, свинца, цинка, вольфрама, молибдена, мышьяка, ртути и других элементов. Балансовые запасы свинца и цинка концентрируются в рудах Садонского и Буронского месторождений Северной Осетии. Месторождения вольфрама и молибдена сосредоточены на Тырныаузском месторождении Кабардино-Балкарской Республики. Запасы меди представлены в ряде месторождений, среди которых выделяются Урупское и Худесское в Карачаево-Черкесии. В бассейнах рек Большая Лаба и Малка имеются месторождения никеля.

На Юге России распространены многие виды нерудного сырья, в частности, горнохимического и природных строительных материалов. Поволжье занимает первое место в стране по запасам поваренной соли. Основные месторождения ее концентрируются в Нижнем Поволжье: район соляных куполов Прикаспийской низменности с озерами Эльтон в Волгоградской области и Баскунчак — в Астраханской. Весьма велики запасы каменной соли и на Северном Кавказе, но залегают они на значительной глубине. Значительные рудопроявления апатитов выявлены в Краснодарском и Ставропольском краях, а также Карачаево-Черкесской Республике, но они не образуют промышленных залежей. В Волгоградской области благоприятны перспективы производства комплексных удобрений на бале предварительно разведанных на Гремяченском и Эльтонском месторождениях калийных солей. Потребителями

поволжских калийных удобрений в перспективе будут близлежащие регионы Поволжья, Северного Кавказа, Центрального и Центрально-Черноземного экономических районов.
В ЮФО России широко представлен ряд ценных месторождений природного строительного сырья: цементного, песчано-гравийного, облицовочного, керамзитового и др. Особенно выделяются запасы цементного сырья, в первую очередь на одном из крупнейших в мире Новороссийском месторождении мергелей, а также Джигутинском в Карачаево-Черкесии и Верхнекенженском в Кабардино-Балкарии. Базу для цементной промышленности в Волгоградской области создают мощные меловые пласты в правобережной части Волги. Широкое распространение в регионе имеют также месторождения глин, суглинков, глинистых сланцев, гипса, песчано-гравийных отложений, силикатных и кварцевых песков, облицовочного камня.
Особое место в регионе, в основном на Северном Кавказе, занимают рекреационные ресурсы, широко представленные лечебными минеральными и гидротермальными водами, лечебными грязями, морскими пляжами, лесными массивами, горными и равнинными реками, живописным рельефом в сочетании с историческими и культурными ценностями народов, проживающих на территории Северного Кавказа и Нижнего Поволжья.
Территория Юга России крайне неоднородна по рекреационным ресурсам. Наиболее перспективными для рекреационного освоения являются Кавказско-Черноморский, Северо-Кавказский" (Предкавказский), Горно-Кавказский, Каспийский, Южно-Поволжский и Азовский районы, обладающие комплексом необходимых предпосылок для организации лечебно-оздоровительного отдыха отечественных и иностранных граждан.
Кавказско-Черноморский район занимает Черноморское побережье Краснодарского края. Вдоль всего побережья протянулась почти сплошная полоса городов-курортов и курортных поселков, среди которых выделяются Северная Анапская зона, специализирующаяся преимущественно на детском и семейном отдыхе, курортная зона Большого Геленджика, Туапсинская курортная зона и Большие Сочи - самый обширный и популярный курортный район страны. Этот район выделяется живописным ландшафтом в сочетании с высококачественными пляжами, субтропической

растительностью, наличием различных типов минеральных вод и лечебных грязей.
Северо-Кавказский рекреационный район занимает предгорную и низкогорную части Северного Кавказа. Здесь концентрируется крупнейший территориальный рекреационный комплекс, объединяющий широко известные города-курорты Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Железноводск в единый курортный комплекс — Кавказские Минеральные Воды.
Горно-Кавказский район занимает средне- и высокогорную части Большого Кавказа, где уникальные природные условия способствуют развитию горного туризма, альпинизма, горнолыжного спорта. Особенно выделяются высокогорные курорты «Архыз», «Теберда», туристический комплекс «Домбай» в Карачаево-Черкесии, известные центры горного, горнолыжного туризма и альпинизма «Иткол», «Азау»,- «Чегем», «Чегет» и другие в Кабардино-Балкарском Приэльбрусье, туристический комплекс «Цей» и ряд турбаз в Северной Осетии и др. В то же время развал СССР и периодически возникающие конфликты в регионе осложняют нормальное функционирование многих из этих уникальных рекреационных объектов.
Азовский рекреационный район представлен побережьем Ростовской области и Краснодарского края вдоль Таганрогского и Темрюкского заливов. Он выделяется теплым морем, многочисленными косами с хорошими песчаными пляжами, богатыми месторождениями лечебных грязей. Однако рекреационная сеть и материальная база развиты здесь относительно слабо. Выделяются города-курорты — Ейск, Таганрог.
Каспийский рекреационный район занимает узкую полосу вдоль побережья Каспийского моря от Сулака до южных границ Дагестана. Наибольшую рекреационную ценность здесь представляют теплое море, обширные песчаные пляжи и разнообразные гидроминеральные ресурсы. Они дополняются и богатым культурным наследием, особенно широко известными народными промыслами - ковроткачество

керамика, художественная обработка металла. Из рекреационных объектов здесь выделяется санаторий «Каспий». Южно-Поволжский район обладает благоприятными предпосылками для развития познавательного туризма, охоты, рыбной ловли и водного туризма. Представляют ценность и грязевые месторождения озера Эльтон, а также многочисленные исторические достопримечательности, в частности, Волгограда и Астрахани.

5. ДИФФЕРЕНЦИРОВАННОСТЬ ТЕРРИТОРИИ ЮГА РОССИИ

Субъекты Федерации, входящие в состав ЮФО, отличаются по величине территории, численности и плотности населения, этническому и конфессиональному составу, уровню социально-экономического развития, политико-территориальному делению и т.д. С учетом вышеназванных различий на Юге России можно выделить три относительно самостоятельных с четко выраженной спецификой территории: Азово-Черноморский регион, который включает в свой состав Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область; Северо-Кавказский регион, объединяющий все республики Северного Кавказа, который, в свою очередь, расчленяется на Восточный (Дагестан, Ингушетия, Чечня) Западный субрегионы (Адыгея, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания), а также Нижневолжский регион (Астраханская и Волгоградская области и Калмыкия).
Азово-Черноморский регион является не только наиболее крупным на Юге России (на его долю приходится 41,3 % площади и 53,5 % (на 2003 г.) всего населения), но и социально-экономически наиболее развитым. В этническом составе доминируют русские (около 87 %). Наиболее развито как промышленное, так и сельскохозяйственное производство, высок уровень жизни.
На долю Северо-Кавказского региона приходится около 19 % (111,8 км2) территории и 29 % населения Юга России. Это наиболее плотно заселенная часть Юга России (в среднем 50,1 чел./км2), здесь отмечается наибольшее различие природно-экологических условий. Регион отличается самой плотной в РФ локализацией различных этносов, языков,

конфессий. Здесь отмечен естественный прирост населения при сложной миграционной ситуации. В хозяйстве ярко выражено доминирование первичных отраслей, велика роль этноэкономики. Восточный субрегион по всем основным социально-экономическим параметрам является наиболее слаборазвитым, аграрным, выступает эпицентром этнополитических конфликтов. Все субъекты Восточного субрегиона входят в число регионов РФ с крайне низким уровнем развития. Западный субрегион является более благополучным.

Нижневолжский регион в социально-экономическом отношении наиболее поляризован. На его долю приходится 39,7 % площади Юга России (234,1 км2) и лишь 17,5 % его населения. Наименее плотно заселенной территорией региона является Калмыкия (4,15 чел./км2). Нижневолжский регион отличается наибольшей степенью урбанизации, в хозяйственной специализации доминирует промышленное производство.

В соответствии с комплексной оценкой социально-экономического развития регионов РФ в 2003 г. регионы Юга России расположились следующим образом: к регионам со средним уровнем развития отнесены Ростовская область, Краснодарский край, Астраханская область; регионы с уровнем развития ниже среднего — Волгоградская область, Ставропольский край; регионы с низким уровнем развития - Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкария; регионы с крайне низким уровнем развития -Дагестан, Карачаево-Черкесия, Ингушетия.

Каждый из субъектов Южнороссийского региона Российской Федерации, в свою очередь, представляет собой сложный социально-хозяйственный комплекс, который имеет свою специфику и своеобразие. Ниже представлена краткая характеристика субъектов Юга России, в которой дается представление о географическом положении, природно-климатических условиях, этнических особенностях населения, краткая историческая справка, социально-экономическая характеристика региона, а также обрисовываются основные проблемы и перспективы его развития.

6. ХАРАКТЕРИСТИКА СУБЪЕКТОВ ЮГА РОССИИ

Республика Адыгея
Столица - г. Майкоп. Территория - 7,6 тыс. км2 (0,04 % территории РФ, 86-е место в РФ). Население — 447 тыс. человек (на 2003 г.), в т.ч.: городское - 52,5 %; сельское — 47,5 %. Плотность населения составляет 59,07 человек на 1 км2. В этническом составе доминируют русские — 68 %, а адыгейцы составляют лишь 22,5 %; украинцы - 3,2 %; армяне - 2,4 %; также примерно в равном количестве (0,5 %) в республике проживают татары, немцы, греки, цыгане.
Республика расположена в западной части Северного Кавказа, является анклавом внутри Краснодарского края. Главные реки — Лаба и Белая (бассейн Кубани). Северная часть республики лежит в пределах Прикубанской равнины, а южная расположена на северо-западе Большого Кавказа. Расстояние от Майкопа до Москвы — 1 669 км.
Крупные города (численность жителей на 2002 г., тыс. чел.): Майкоп (167,9), Адыгейск (12).
Республика расположена в умеренном климатическом поясе. Высокогорный климат. Средняя температура января: +0,9"С, июля: +24,3°С. Осадков выпадает свыше 700 мм в год. Много источников высококачественных минеральных вод.
Адыги — коренное население Кавказа со времен палеолита. Одну из групп адыгов, искусственно разделенных на части в годы становления Советской России, назвали «адыгейцы» . Остальные группы — это современные кабардинцы и черкесы. В IV-X вв. адыги занимались земледелием и скотоводством, рыболовством, бортничеством, обработкой металла и гончарным делом, торговали с Крымом, славянами Поднепровья, Ираном и Византией. В XIII—XV вв. хозяйство адыгов носило натуральный характер, с обменом меда, воска, фруктов, икры, мехов на соль, ткани, оружие, предметы роскоши. Сегодня в Турции, на Ближнем Востоке, в других странах проживает более 3 млн адыгов. С мая 1918 г. территория, населенная адыгами, вошла в состав Кубано-Черноморской советской республики

После гражданской войны, 22 июля 1922 г., была образована Черкесская (Адыгейская) автономная область, 24 августа того же года переименована в Адыгейскую (Черкесскую), а в июле 1928 г. — в Адыгейскую автономную область, центром которой стал Краснодар, а с 1936 г. — Майкоп. В период Великой Отечественной войны, с августа 1942 г., Адыгея была оккупирована фашистами, освобождена в феврале 1943 г. Республикой (в составе Российской Федерации) Адыгея стала в 1991 г. Избраны президент республики, Государственный совет — Хасэ, сформирован Кабинет министров. Первая Конституция Республики Адыгеи принята 10 марта 1995 г.

Около 2/3 территории республики занимают черноземы, около 40 % покрыто лесами, состоящими из ценных широколиственных пород (дуба, бука, граба и др.). Располагает прекрасными условиями для отдыха и туризма. Из полезных ископаемых промышленное значение имеют нефть, горючие газы. В горной части найдены значительные запасы строительного сырья.

Современная Адыгея - индустриально-аграрная республика. Ведущие отрасли промышленности: пищевкусовая, лесная, деревообрабатывающая, машиностроение. Сельское хозяйство специализировано на выращивании свеклы, пшеницы, кукурузы, подсолнечника, эфиромаслиничных культур, конопли, а также винограда, бахчевых культур. В животноводстве преобладает разведение крупного рогатого скота, преимущественно мясо-молочного направления, свиноводство, горно-пастбищное овцеводство. Развиты в республике также птицеводство и пчеловодство.

Астраханская область

Административный центр - г. Астрахань (основан в 1558 г.). Площадь - 44,1 тыс км2 (0,3 % от РФ, 58-е место в РФ). Численность населения - 1007,2 тыс. чел. (на 2003 г.), плотность - 23,22 чел./км2. В этническом составе доминируют русские - 72 %, казахи — 12,8 %, татары - 7,2 %, украинцы - 1,9 %, по 0,8 % приходится на чеченцев и калмыков, еще меньший удельный вес занимают

азербайджанцы, белорусы, ногайцы, армяне, даргинцы и др. Более 67,7 % населения проживает в городах, сельское население — 32,3 % (на 2002 г.).
Область расположена на территории Прикаспийской низменности, при впадении Волги в Каспийское море. Граничит с Волгоградской областью, Республикой Калмыкией и Казахстаном. Расстояние от Астрахани до Москвы: 1 534 км. Входит в состав Поволжского экономического района и Южного федерального округа.
Крупные города (число жителей на 2002 г., тыс. чел.): Астрахань (482,4), Ахтубинск (48,7), Знаменск (36,6).
Область расположена в умеренном климатическом поясе. Климат резко континентальный, местами засушливый. Средняя температура января: —6,4°С. Средняя температура июля: +27,0°С.
Первые известия об Астрахани относятся к XIII в., когда среди татарских поселений упоминается Аштархан на правом берегу Волги. Находясь на перекрестке караванных и водных путей, Астрахань быстро превращалась в крупный торговый город; в 1459—1556 гг. — это главный город Астраханского ханства. Уклоняясь от подчинения Крымскому ханству, Астраханское ханство в 1533 г. заключило с Русским государством союзный договор. В 1554 г. с целью выхода к Каспийскому морю Русское государство напало на Астраханское ханство, и вместо свергнутого хана Ямгурчея на престол был посажен вассал Ивана IV Дервиш-али. В 1556 г. Астрахань окончательно присоединили к России. Указом Петра I от 22 ноября 1717 г. была создана самостоятельная Астраханская губерния, территория которой с 1708 г. входила в состав Казанской губернии. В состав Астраханской губернии вошли такие города с прилегающими территориями, как Астрахань, Дмитриевск (ныне Камышин), Самара, Симбирск (ныне Ульяновск), Сызрань, Терек, Царицын (ныне Волгоград), Кизляр и др. В 1737 г. была сформирована трехсотенная команда для конвоирования курьеров, почты и караульной службы, реорганизованная 28 марта 1750 г. в Астраханский пятисотенный полк. В 1817 г. полк, состоящий из 16 сотен, был реорганизован в трехполковое Астраханское казачье войско, которое просуществовало до 1920 г., а затем было ликвидировано. С 1728 г. состав Астраханской губернии неоднократно менялся. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 мая 1928 г. была

образована Нижне-Волжская область с центром в Саратове. 10 января 1934 г. Нижне-Волжский край разделен на Саратовский и Сталинградский, куда вошел Астраханский межрайон. Астраханская область в составе РСФСР образована 27 декабря 1943 г.

Основные полезные ископаемые: нефть, газ, гипс, известняк, мергель, строительные пески и глины, минеральные краски. Наиболее известны месторождения: поваренной соли - озеро Баскунчак, газ - Астраханское газоконденсатное.

Основными отраслями промышленной специализации являются; машиностроение и металлообработка (судостроение и судоремонт, металлообрабатывающие станки, компрессоры для домашних холодильников, приборы и оборудование); пищевая промышленность (рыбопродукты, плодоовощные консервы); легкая промышленность (верхний и бельевой трикотаж, швейные изделия). Растениеводство, опирающееся на ценные, подчас уникальные природные агроклиматические ресурсы в нижнем течении Волги, специализировано на рисосеянии, выращивании овощей, овощебахчевые культур. В животноводстве выделяются мясо-шерстное овцеводство, мясо-молочное скотоводство и верблюдоводство.

Сегодня Астраханская область обеспечивает выход России к Каспийскому морю, является базой Каспийской военной флотилии. Астрахань является важнейшим грузовым перевалочным пунктом с железной дороги на морской и речной транспорт. В устье Волги в 100 км от Астрахани строится незамерзающий порт международного значения.

Устав Астраханской области принят в 1997 г., главой исполнительной власти является губернатор.

Волгоградская область

Административный центр — город-герой Волгоград (до 1925 г. — Царицын, с 1925 по 1961 г. — Сталинград) с численностью населения 987,4 тыс. чел. (на 2002 г.).

Численность

населения области — 2702,5 тыс. чел. Плотность населения — 23,52 чел./км2. В этническом составе подавляющее большинство русское население (89,1 %), проживают также украинцы (3,1 %), казахи (1,6 %), немцы (1,1 %), татары (1 %) и др. Область расположена на юго-востоке Восточно-Европейской равнины. Площадь — 113,9 тыс. км2 (0,7 % от РФ, 34-е место в РФ). Делится р. Волгой на две части. Граничит с Воронежской, Саратовской, Астраханской, Ростовской областями, Республикой Калмыкия и Казахстаном. Главные реки - Волга, Дон. Расстояние от Волгограда до Москвы: 1073 км. Входит в состав Поволжского экономического района и Южного федерального округа.
Крупные города (число жителей на 2002 г., тыс. чел.): Волгоград (987,4), Волжский (286,3), Камышин (123,3). Область расположена в умеренном климатическом поясе. Континентальный климат с холодной малоснежной зимой и жарким сухим летом. Средняя температура января: —8,8°С. Средняя температура июля: +25,4°С. Расположена в степной и полупустынной климатических зонах. 70 % территории области заняты сельхозугодьями; леса занимают 4 % территории и распространены преимущественно в долинах рек.
Первыми русскими поселенцами на Среднем Дону и Нижнем Поволжье были казаки — беглые крестьяне из центральных районов. Во второй половине XVI в. возникло Донское казачье войско; которое охраняло границы Российского государства. В 1670—1671 гг. территория нынешней Волгоградской области была охвачена крестьянской войной под предводительством Степана Разина. В 1718-1723 гг. по указу Петра I для охраны русских земель от степных кочевников была построена Царицынская укрепленная линия. В 30-х гг. XVIII в. было образовано Волжское казачье войско с центром в Дубовке, которое принимало активное участие в восстании Е. Пугачева. После подавления восстания войско было расформировано, а казаки переселены на Северный Кавказ. До 1861 г. степи Поволжья заселялись очень медленно, здесь в основном кочевали со своими стадами ногайцы и калмыки.
Приток населения начался лишь под влиянием развития - крупного сельскохозяйственного производства, связанного с поставками зерна в Европу и на внутренний рынок. 1 Подорванное гражданской войной хозяйство было

восстановлено в ходе первых пятилеток, однако в годы Великой Отечественной войны ему снова был нанесен огромный ущерб. В 1942—1943 гг. более трети территории области и Сталинград были местом ожесточенных боев с немецко-фашистскими захватчиками. 17 июля 1942 г. началась Сталинградская битва, которая закончилась 2 феврали 1943 г. разгромом 330-тысячной группировки немецко-фашистских войск. Победа в Сталинградской битве явилась коренным переломом в ходе Великой Отечественной войны и второй мировой. В послевоенные годы шло не только восстановление разрушенного хозяйства, но и реконструкция и расширение заводов и фабрик, строительство новых промышленных предприятий. 10 января 1934 г. образован Сталинградский край, с 5 декабря 1936 г. - Сталинградская область. 10 ноября 1961 г. переименована в Волгоградскую область.

Основным природным богатством области являются ее земельные ресурсы: по размерам сельхозугодий (8,7- млн га) область занимает 3-е место в РФ. 71 % площади области занимают каштановые почвы, остальное — черноземы. Область богата и водными ресурсами: по территории протекает около 200 рек, располагаются крупные водохранилища — Волгоградское и Цимлянское. К числу основных минеральных ресурсов относятся нефть (более 100 месторождений), природный газ, цементное сырье, поваренная соль. Наиболее известные месторождения: нефтегазовое - Коробковское (содержит 6 газовых и 6 нефтегазовых залежей), цементного сырья — Серебряковское, на базе которого работает Серебряковский цементный завод.

Хозяйственный комплекс области начал складываться в XIX в., и его развитие определялось важнейшей транспортной артерией — Волгой. До окончания Великой Отечественной войны хозяйственный профиль определялся сельским хозяйством. После войны начала интенсивно развиваться промышленность, основными отраслями которой

на сегодня являются: машиностроение (тракторы, подшипники), химическая и нефтехимическая (синтетический каучук, пластмассы и синтетические смолы, автопокрышки), черная металлургия (сталь, прокат, трубы стальные), топливная, электроэнергетика, пищевая промышленность. Сельское хозяйство специализируется на выращивании твердых сортов пшеницы, овощей и бахчевых культур. Развито животноводство мясо-молочного направления, а также птицеводство, пчеловодство, козоводство. Интегральный коэффициент комплексной оценки социально-экономического развития Волгоградской области в 1999 г., рассчитанный Министерством экономического развития и торговли РФ, составил —15,3 (в среднем по России — 0,00), а область отнесена к группе регионов с уровнем развития ниже среднего. Уровень регистрируемой безработицы составил 9,8 % при среднероссийском показателе 8,5 %; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума 70 % (в среднем по РФ - 38 %). Уровень жизни большинства населения за годы экономического кризиса снизился, на 30—50 % упало потребление большинства продуктов питания. Наиболее острыми региональными проблемами являются: ухудшение экологической ситуации (процесс опустынивания, проблема влияния гидротехнических сооружений на экосистемы, загрязнение атмосферного воздуха и водных ресурсов и т.д.), резкий спад объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, в результате которого в критическом состоянии оказались крупные предприятия ВПК и химической промышленности, инвестиционный кризис.
Устав Волгоградской области принят в 1996 г., главой исполнительной власти является губернатор.

Республика Дагестан

Столица — г. Махачкала (336,2 тыс. человек на 2002 г.). Численность населения — 2584,2 тыс. человек городское население - 42,8 %, сельское население -57,2 % (1,4 % от РФ, 26-е место в РФ, 2002 г.), плотность населения — 41,6 чел./км2. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г., на территории Дагестана зафиксированы представители 102 национальностей, которые принадлежат к трем языковым семьям: нахско-дагестанской ветви северокавказской семьи, тюркской группе алтайской

языковой семьи, индоевропейской языковой семьи. Аварцы — 577,1 тыс. человек (27,9 %), даргинцы - 332,4 тыс. (16,1 %), лезгины - 250,7 тыс. (12,2 %), кумыки -267,5 тыс. (12,9 %), лакцы - 102,6 тыс. (5 %), русские -150,1 тыс. (7,3 %), ногайцы - 33,4 тыс. (16 %), табасаранцы — 93,6 тыс. (4,5 %), агулы — 16 тыс., рутулы — 17,1 тыс. (0,8 %), цахуры - 6,3 тыс. (0,3 %) и т.д.
Расположена в центральной части Кавказа, в северной части — низменность, в южной — предгорья и горы Большого Кавказа. Площадь — 50,3 тыс. км2 (0,3 % от РФ, 55-о место в РФ). На востоке омывается Каспийским морем. Главные реки — Терек, Сулак, Самур, Аварское и Андийское Койсу. На севере Дагестан граничит с Калмыкией, на западе — со Ставропольским краем, Чеченской Республикой, Грузией, на юге — с Азербайджаном. Расстояние от Махачкалы до Москвы: 2166 км. Входит в состав Северо-Кавказского экономического района и Южного федерального округа.
Крупные города (число жителей, тыс. чел.):• Махачкала (336,2), Дербент (95,5), Хасавюрт (88,4), Каспийск (71,2), Буйнакск (57,9).
Климатические условия. Умеренный климатический пояс. Высокогорный климат. Средняя температура января: —2,9°С. Средняя температура июля: +22,0°С. Природно-климатические условия исключительно благоприятны для садоводства, виноградарства, овощеводства, а также отдыха и туризма.
В конце I тыс. до н.э. территория Дагестана входила в состав Албании Кавказской, затем державы Сасанидов. Подвергалась набегам арабов. В начале XIII в. территория Дагестана была завоевана монголо-татарами. По Гюлистанскому договору 1813 г. Дагестан был присоединен к России. В ходе Кавказской войны 1817-1864 гг. велось антиколониальное движение горцев, выступавших под лозунгами мюридизма. 20 января 1921 г. была образована

Дагестанская АССР в составе РСФСР, с мая 1991 г. - официальное название — Республика Дагестан.
Правовые документы, регламентирующие статус: Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием Республики Дагестан 26 июля 1994 г.). В соответствии с Конституцией Республики Дагестан представительным и законодательным органом государственной власти является Народное Собрание — парламент республики (ст. 71); исполнительная власть возглавляется Государственным Советом Республики Дагестан, в состав которого входят его Председатель, Председатель Правительства Республики Дагестан (ст. 87, 88); исполнительно-распорядительным органом является Правительство (ст. 103).
Важным ресурсом является Каспийское море с его богатейшими рыбными запасами. Промышленное значение имеют месторождения нефти, горючих газов, серы, мергелей, кварцевых песков, минеральные источники
Хозяйство региона имеет аграрно-индустриальную направленность. Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборостроение, электротехника), пищевая (плодоовощеконсервная, виноделие, рыбная), энергетика, нефте- и газодобывающая промышленность, промышленность строительных материалов, стекольная, легкая. Развиты народные промыслы. Благоприятные природные и экономические условия республики обусловили приоритетное развитие сельского хозяйства со специализацией на виноградарстве, садоводстве, овощеводстве. Развито овцеводство мясо-шерстного направления, козоводство.
Дагестан относится к регионам России со слабой концентрацией промышленных предприятий, которые к тому же в значительной степени ориентированы на поставки сырья или комплектующих для промышленности других регионов. Львиную долю наиболее передовых высокотехнологических предприятий составляли военные заводы. К 1990 г. на них работало без малого 40 тыс. человек. Таким образом, в Дагестане не выгодная для рыночного реформирования структура промышленного производства; механическое соединение предприятий и производств, не составляющих единый народнохозяйственный комплекс.
Дагестан относится к регионам с крайне низким уровнем развития. Душевое производство валового регионального

продукта в 1999 г. составило лишь 35 % от среднего по России. Уровень регистрируемой безработицы составил в этот же период 5 % (однако, по экспертным оценкам этот показатель значительно выше). Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума достигала примерно 65 %, сводный показатель уровня развития отраслей социальной инфраструктуры в 2 раза ниже среднероссийского значения. Велика доля теневой экономики.

Большая часть населения Дагестана (более 90 %) традиционно исповедовала ислам. На 1 января 1996 г. в Дагестане действовало 1 670 мечетей, 7 церквей, 4 синагоги, 3 общины адвентистов седьмого дня, 4 общины евангельских христиан-баптистов. Действует 839 святых мест.

Республика Ингушетия

Столица - г. Назрань (временный административный центр), строится новая столица — г. Магас (с января 1999 г. здесь размещается Администрация Президента). Площадь территории - 3 750 км2 (0,02 % территории РФ). Протяженность с севера на юг 144 км, с запада на восток 72 км. Протяженность Кавказских гор по территории Ингушетии — около 150 км. Численность населения на 2003 г. составила 468,9 тыс. человек, в том числе городское - 42,5 %, сельское - 57,5 %. Плотность населения -113,53 чел./км2. В этническом составе преобладает титульный этнос — ингуши, другие народы — чеченцы, русские, украинцы, турки, татары, армяне и пр. Половозрастная структура (на 2003 г.): мужчины и женщины 0-15 лет -36,7 % (97 681 чел.); мужчины 16-59 лет и женщины 16-54 лет — 55,8 % (261 тыс. чел.); мужчины 60 лет и более и женщины 55 лет и более - 7,5 % (35 тыс. чел.). Или трудоспособное население — 184,0 тыс. чел., пенсионеров — 35 тыс.; младше трудоспособного возраста - 171 тыс. (на 2003 г.).

Республика расположена в центральной части северного склона предгорья Большого Кавказа (вые. до 4451 м,

г. Шан) и прилегающей Чеченской равнине. Ингушская Республика расположена на Южно-Европейской части России, входит в Северо-Кавказский экономический район, в ЮФО. Граничит с Чеченской Республикой, Республикой Грузия, Северной Осетией. Территорию пересекают Северо-Кавказская железная дорога (со станцией Назрань и железнодорожными узлами Карабулак, Плиево, Слепцовск), автомобильная дорога федерального значения Баку — Минеральные Воды — Ростов-на-Дону, по территории РИ проходит участок Военно-Грузинской дороги.
Крупные города (число жителей на 2003 г., тыс. чел.): Назрань (120,3), Малгобек (50,4), Карабулак (29,4).
Климат континентальный. Средние температуры января от -3 до -10 "С, июля - 21-23 °С. Осадков до 1200 мм в год. Природно-климатические условия благоприятны для развития сельского хозяйства. Главные реки — Терек, Асса и Сунжа. Важный природный ресурс — леса, включающие ценные породы деревьев (бук, дуб, чинар и др.). Значительные запасы гидроэнергии горных рек. Сырьевая база представлена месторождениями нефти и газа, мраморовидных известняков, известняка-ракушечника, доломитов, нерудных строительных материалов и кирпичных глин, минеральных вод типа «Боржоми».
4 июня 1992 г. Верховный Совет РФ принял Закон «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации».
Предки — племена нахчо — коренное население Северного Кавказа, первые упоминания о которых относятся к VII в. н.э. В XV—XVI вв. с Г9Р стали перемещаться в долины рек Терека и Сунжи. В XIII—XIV вв. подвергались опустошительным набегам татар. С конца XVI в. из Дагестана стал распространяться ислам. В XVIII в. племена нахчо разделились на чеченцев и ингушей. В 1810 г. Ингушетия добровольно вошла в состав Российской империи. С 1921 г. в составе Горской АССР. В 1924 г. была образована Ингушская автономная область с административным центром в г. Владикавказе. В 1934 г. объединена с Чеченской АО в Чечено-Ингушскую АО, которая в 1936 г.
преобразована в АССР. В 1944 г. ЧИ АССР была ликвидирована, народ депортирован; восстановлена в 1957 г. 4 июня 1992 г. образована Республика Ингушетия в составе Российской Федерации. Государственный герб

Республики Ингушетия утвержден 26 августа 1994 г. Государственный флаг РИ принят 15 июля 1994 г. В республике 42 населенных пункта, в т.ч. 4 города и 1 поселок городского типа.
Конституция Республики Ингушетия принята 27 февраля 1994 г.
Руководящие органы: президент (срок полномочий — 4 года). Представительная власть - Народное Собрание - Парламент Республики Ингушетия
Основные отрасли промышленности — химическая, нефтехимическая (4,1 %), топливная промышленность (79,3 %), промышленность строительных материалов (5,1 %), пищевая (8,7 %). Сельское хозяйство специализировано на выращивании пшеницы, ячменя, овса, кукурузы, подсолнечника. Разводят крупный рогатый скот, овец (тонкорунной породы), свиней.
23 февраля 1993 г. вышел Указ Президента РФ «О неотложных мерах по государственной поддержке становления и социально-экономического развития Ингушской Республики», согласно которому республика получила льготные кредиты и право выдавать экспортные лицензии. Структура валового внутреннего продукта на 1999 г. — 1290,3 млн руб. валовое производство сельскохозяйственной продукции всего на 1999 г. — 24,1 млн руб. В республике действует первый и пока единственный оффшорный центр на территории РФ («Центр международного бизнеса «Ингушетия»).
По состоянию на 1997/98 г. в Республике Ингушетия имеются 3 высших учебных заведения: 1 государственный и 2 негосударственных вуза. Численность студентов в высших учебных заведениях на начало 1997/98 уч. года -всего 2,8 тыс. человек. На 1000 человек приходится 116 посещений .театров. По этому показателю Республика Ингушетия занимает 73-е место в РФ (1997 г.).
Основной конфессией является мусульманство.

Кабардино-Балкарская Республика
Столица — г. Нальчик (233,9 тыс. чел. на 2002 г.).
Площадь - 12,5 тыс. км2 (0,07 % от РФ, 84-е место в РФ).
Численность населения — 900,5 тыс. человек, большая его часть проживает в городах (56,6 %), плотность — 63,3 чел./км2. Кроме кабардинцев (49 %) и балкарцев (10 %) в республике проживают русские, украинцы, осетины и др.
Кабардино-Балкария расположена в центральной части северного склона Большого Кавказа. Граничит со Ставропольским краем, Карачаево-Черкесской Республикой, Республикой Северная Осетия и Грузией. Расстояние от Нальчика до Москвы - 1 873 км. Рельеф гористый, здесь расположена высочайшая точка России — гора Эльбрус (5642 м.). Около 14 % территории покрыто лесами.
Крупные города: Нальчик (233,4 тыс. чел. на 2002 г.), Прохладный (60,1 тыс. чел. на 2002 г.)
Республика расположена в умеренном климатическом поясе. Высокогорный климат. Средняя температура января: —2,6°С. Средняя температура июля: +23,4°С.
Территория Кабарды и Балкарии долгое время была местом столкновения российских, крымских и турецких интересов. В 1557 г. Кабарда вошла в состав России, закреплением этого союза стала женитьба Ивана Грозного на кабардинской княжне Марии Темрюковне. В 1827 г. было завершено присоединение к России Балкарии. В 1860-х гг. Кабарда и Балкария были включены в состав Терской области. Завершение в 70-е гг. XIX в. строительства железной дороги, соединившей Ростов с Владикавказом, укрепило связи с центром России. 1 сентября 1921 г. образована Кабардинская автономная область, 16 января 1928 г. преобразована в Кабардино-Балкарскую автономную область, с 5 декабря 1936 г. — Кабардино-Балкарская АССР (в 1944 г. ликвидирована, в 1957 г. восстановлена), с 1993 г. — Кабардино-Балкарская Республика. В 1944 г. балкарский народ был подвергнут принудительной депортации в Среднюю Азию и Казахстан, а в 1957 г. получил возможность вернуться обратно.
Правовые документы, регламентирующие статус: Конституция Кабардино-Балкарской Республики (принята парламентом Кабардино-Балкарской Республики 1 сентября 1997 г.), договор Российской Федерации и Кабардино-Балкарской Республики «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной

власти Российской Федерации и органами государственной власти Кабардино-Балкарской Республики» (июль 1994 г.). В соответствии с Конституцией Кабардино-Балкарской Республики главой государства и исполнительной власти, а также высшим должностным лицом является президент; представительным и законодательным органом государственной власти является Парламент Кабардино-Балкарской Республики, который состоит из двух палат — Совета Республики и Совета Представителей.
Республика располагает прекрасными агроклиматическими и рекреационными ресурсами (великолепные ландшафты, минеральные воды, условия для горных видов спорта и др.)- В республике имеются молибденовые, вольфрамовые и полиметаллические руды, нерудные материалы 11аиГюлес-известно Тырныаузское месторождение вольфрамомолибденовых руд, минеральные источники.
Хозяйство республики индустриально-аграрного типа. Основными отраслями промышленности являются: машиностроение (телемеханическая аппаратура, высоковольтная аппаратура, станки, приборы, алмазный инструмент), цветная металлургия (вольфрамомолибденовая), пищевая (мясная, маслосыродельная, плодоовощеконсервная, кондитерская), легкая, строительных материалов. В сельском хозяйстве развито производство зерна, плодов и овощей, мяса, молока, яиц. Республика является одним из центров туризма, альпинизма, горнолыжного спорта.
Республика Калмыкия
Столица - Элиста (105 тыс. человек на 2002 г.)-
Население республики — 292,4 тыс. человек со средней плотностью заселения 4,15 чел./км2. Наиболее многочисленные

этнические группы — калмыки (43 %), русские (42 %). Особенность возрастной структуры населения — низкая доля людей пенсионного возраста (22,5 %) при высоком удельном весе молодого населения (19,4 %), труднодоступные — 58 %.
Географическое положение: республика занимает западную часть Прикаспийской низменности. Ее восточная часть омывается Каспийским морем. На юге граничит с Республикой Дагестан, на западе — со Ставропольским

краем и Ростовской областью, на севере — с Волгоградской областью, на востоке — с Астраханской областью. Площадь территории республики 76,1 тыс. км2. Протяженность территории с севера на юг - 640 км, с запада на восток — 480 км.
В республике 3 города (Элиста, Городовиковск и Лагань), в которых проживает около 40 % ее населения, причем урбанизация развивается высокими темпами (с 1979 по 1989 г. прирост городского населения составил 89,3 %).
Климат резко континентальный с жарким сухим летом и малоснежной, часто холодной зимой, результатом этого является недостаток поверхностных вод. Температура воздуха зимой колеблется от -10 до -2°С. Зимы обычно бесснежные. Температура воздуха летом колеблется от +20 до +30°С в горах. Лучшее время года — весна. Продолжительность вегетационного периода в горных районах республики составляет 180—213 дней.
В XIII в. территория республики входила в состав Золотой Орды, в XV в. - в состав Астраханского ханства, которое в 1556 г. присоединилось к России. Калмыки перекочевали в эту местность в начале XVII в. Их ранняя этническая история связана с древними племенами ойратов, которые перекочевали из Центральной Азии к нижнему течению Волги. В процессе миграции в состав ойратов вливались тюркский, русский и некоторые другие компоненты (но их влияние было невелико), пока не сформировалась калмыцкая народность. В XVII в. среди калмыков распространился ламаизм. Вплоть до конца XIX в. — кочевой народ. После революции в 1920 г. была образована Калмыцкая автономная область в составе России, в
1935 г. она получила статус республики. В 1943 г. калмыки подверглись насильственной депортации в Сибирь и Северный Казахстан за «сотрудничество с немецкими оккупантами». В 1958 г. указ о депортации был отменен как ошибочный и вновь была образована Калмыцкая автономная республика в составе РСФСР. Почти все калмыки вернулись в родные места. В октябре 1991 г. Калмыцкая АССР была провозглашена Калмыцкой ССР в составе РСФСР, а в феврале 1992 г. — Республикой Калмыкия.
Калмыкия — президентская республика. Президент избирается сроком на пять лет. В апреле 1993 г. первым президентом был избран К.Н. Илюмжинов. Высший орган законодательной власти — Народный Хурал, состоящий из 27

членов и избираемый сроком на 5 лет (прежний Верховный Совет состоял из 130 членов). Президент имеет право назначать до 1/3 депутатов парламента. Вместо Конституции республики Указом президента в апреле 1994 г. было введено Степное уложение, усилившее институт президентской власти. В республике практически нет местных органов власти - вся власть на местах принадлежит представителям президента, которые в случае необходимости могут созывать народное собрание. В 1995 г. Указом президента была сформирована верхняя палата парламента — Законодательное собрание, всех членов которого назначает Президент.

Полезные ископаемые: нефть, газ, поваренная соль, строительные материалы.

Промышленность представлена в основном небольшими предприятиями семи отраслей — легкой, пищевой, деревообрабатывающей промышленности, промышленности строительных материалов, машиностроения и металлообработки, электроэнергетики, нефтедобывающей промышленности. Перспективными отраслями промышленности становятся отрасли топливно-энергетического комплекса.

Сельское хозяйство занимает доминирующее положение в отраслевой специализации хозяйства республики. Ведущей отраслью сельского хозяйства является животноводство, представленное мясным скотоводством, тонкорунным овцеводством, свиноводством и коневодством. Растениевод-

ство специализировано на выращивании кормовых и зерновых (пшеница), овощей и бахчевых культур.

В соответствии с комплексной оценкой социально-экономического развития регионов Российской Федерации в 1999 г., данной Минэкономразвития РФ, республика входила в группу регионов с низким уровнем развития при интегральном коэффициенте —27,3 (среднероссийский — 0,00). Уровень регистрируемой безработицы составил 4,2 % при среднероссийском показателе 2,5 %; доля населения с доходами ниже прожиточного минимума 78,5 % (в среднем по РФ - 38 %). К числу остро стоящих проблем относится проблема экологии республики, что нашло отражение в объявлении Указом президента чрезвычайного экологического положения. Приоритетными направлениями экологической политики является реализация программы

«Питьевая вода», предотвращение опустынивания, противодействие засолению земель и подтоплению территории, решение медико-экологических проблем. Важным направлением экономической политики республики является реорганизация ее хозяйственного комплекса в направлении индустриально-аграрного типа развития.

В Республике Калмыкия зарегистрировано 73 религиозные организации, из них 33 буддийских, 11 православных, 7 мусульманских, 17 протестантских, 3 католических и др. С 1993 года в республике построены и функционируют 8 хурулов, 1 мечеть и 2 православных церкви.

Культура калмыцкого народа уникальна. Проживая на северных и западных окраинах монгольского мира, ойраты имели тесные культурные контакты с населением Южной Сибири, Восточной и Средней Азии. Совершив великое переселение из Азии в Европу, испытали влияние культур народов Приуралья, Поволжья и Северного Кавказа, славянских племен. Ко времени образования Калмыцкого ханства в России ойраты-калмыки HMejra опыт государственности, собственное законодательство, письменность. Это были искусные воины и политики, скотоводы и торговцы. Они владели многими ремеслами: выделывали войлок и кожи, работали по дереву и металлу. Калмыцкий
костюм, вышивка, проникнутый древней символикой орнамент поражали своей красотой и изысканностью. Богатый фольклор, памятники оригинальной и переводной литературы, развитая система обрядности и этических норм отражали многообразие и полноту духовной жизни народа. Вплоть до 1917 г. калмыки сохраняли целостность и самобытность своих культурных традиций. Их нивелирование произошло в годы советской власти. В то же время овладение населения русским языком, повышение его образовательного уровня сделали возможным более глубокое приобщение к достижениям русской, европейской и мировой цивилизаций. Великий ойратский просветитель и проповедник буддизма Зая-пандита создал в 1648 г. особый алфавит «Тодо бичиг» — «ясное письмо» для ойратского языка и перевел на него свыше 170 тибетских сочинений, главным образом религиозного содержания. «Ясным письмом» калмыки пользовались до 1924 г. Жемчужина калмыцкого фольклора — «Джангар», эпическое повествование о стране счастья и благоденствия Бумбе и подвигах ее богатырей.

Проникнутый духом героики и патриотизма, гнтос по своим художественным достоинствам относится к мупиим образцам устно-поэтического творчества.
В настоящее время в республике действуют славянский, казахский, корейский, немецкий, еврейский, народов Северного Кавказа и другие национально-культурные центры. Доминируют традиции культур калмыцкого и русского народов. Тем не менее, сегодня среди многих проблем региона одной из важнейших является национально-культурное возрождение калмыцкого народа.
Карачаево-Черкесская Республика
Карачаево-Черкесия расположена на юго-западе Южного федерального округа, общая площадь республики — 14,1 тыс. км2 (0,08 % от РФ, 83-е место). Население (на 2003 г.) - 439,7 тыс. чел., плотность населения -30,83 чел./км2. Столица — г. Черкесск. В республике доминируют представители русской, карачаевской, черкесской национальностей. По статистическим данным 1996 г., карачаевцев насчитывается 143 тыс. человек (24 % от

численности населения), черкесы — 42 тыс. (9 %), русских — 40 %, но численность последних сокращается из-за оттока населения. Из других этносов на территории Карачаево-Черкесии проживают представители абазинского (6 %), ногайского (3 %), осетинского, греческого и других этносов. Плотность заселения республики из-за горного ландшафта неравномерна. В северной части Карачаево-Черкесии плотность населения выше (54 человека на 1 км2), там расположены крупнейшие населенные пункты — Черкесск, Карачаевск, Адыге-Хабль, Курджиново, Зеленчукская. На юге население превалирует в горных курортах Архыз, Те-берда и Домбай.
Карачаево-Черкесия граничит на юге по Главному Кавказскому хребту с Грузией, в Приэльбрусье - с Кабардино-Балкарией, на севере — со Ставропольским и Краснодарским краями. Большую часть Карачаево-Черкесии занимают горы. На границе с Кабардино-Балкарией расположена крупнейшая вершина Кавказа — Эльбрус (5 642 м), здесь находятся верховья р. Кубань. На территории Тебердинского заповедника находится гора Домбай-Улыген (4 046 м) и верховья р. Теберда, впадающей в Кубань. Другие притоки Кубани (Большая Лаба, Уруп и Большой

Зеленчук) также берут начало на территории Карачаево-Черкесии, недалеко от Архыза. Высокогорья этой части Кавказа изрезаны глубокими ущельями и долинами горных рек. Климатические условия Карачаево-Черкесии соответствуют ее высотным поясам.
Наиболее крупными городами (на 2002 г.) являются Черкесск (122,6 тыс. человек), Усть-Джегута (31,7 тыс. человек), Карачаевск (14,2 тыс. человек).
Карачаевцы и черкесы являются автохтонным кавказским населением, издревле заселяющим этот край. Карачаевцы говорят на карачаево-балкарском языке, относящемся к тюркским языкам, черкесский язык родственен адыгейскому и абхазскому и тяготеет к древним языкам Кавказа. Культурная преемственность карачаево-черкесского этносов прослеживается с V—X вв. На территории современной Карачаево-Черкесии существовало государство Алания, ясы и касоги в X в. были вассалами Тмутаракан-
скотч) княжества. К этому же времени относятся первые свидетельства славяно-русского присутствия в верховьях ICvIwiiih. Аланское государство было разгромлено монголо-•пггарами, в XIII—XIV вв. местные народы часто подвергались набегам татар, турок, в это же время на территорию Карачаево-Черкесии переселились абазины, а в XVII в ногайцы. Контакты с Россией установились в XVI—XVII вв., а вхождение в состав Российской империи произошло в начале XIX в. с административным подчинением наместнику. Затем эта территория была включена в Кубанскую область, началось заселение Карачаево-Черкесии казаками. В то время были основаны Зеленчукская, Преградная и Сторожевая станицы на северо-востоке современной республики, где по настоящее время доминирует русское население. После установления советской власти в 1922 г. была образована Карачаево-Черкесская автономная область, впоследствии разделенная на отдельные административные формирования. В 1944 г. карачаевцы были насильственно депортированы в Казахстан, Карачаевская АО ликвидирована. В 1957 г. карачаевцы были реабилитированы, основана Карачаево-Черкесская автономная область, и гонетгкое время входившая в состав Ставропольского края. В настоящее время Карачаево-Черкесская Республика является самостоятельным субъектом Российской Федерации с собственными органами власти. В 1996 г. (была принята Конституция Карачаево-Черкесской

Республики, главой республики является президент. Хозяйство республики индустриально-аграрное. Главные отрасли промышленности —.горнорудная, пищевая, машиностроение. На территории республики добывают медь и другие цветные металлы (Урупский рудник), среди полезных ископаемых есть мрамор, гранит. На юге республики доминирует добыча ископаемых, в предгорьях северной части Карачаево-Черкесии — индустриальные предприятия. Сельское хозяйство горного юга и предгорного севера республики также различается. На юге доминируют животноводство, на севере больше посевных площадей для зернового хозяйства. Традиционно развито овцеводство, садоводство, пчеловодство. Карачаево-Черкесия ши-

роко известна своими курортами, в том числе альпийскими лагерями (Архыз, Теберда, Домбай и др.).
Культурные центры республики — Черкесск, Карачаевск. Здесь сосредоточены большинство образовательных учреждений, театры, музеи, библиотеки. Народы республики имеют высокоразвитую национальную культуру, широко за пределами республики известны предметы народного искусства — золотое шитье, ювелирная обработка серебра, гравировка, чернь и другое ювелирное искусство. Всемирно известна национальная одежда — черкески. На территории республики находятся уникальные архитектурные памятники древней Алании (храм на г. Шоана, близ с. Нижняя Теберда и др.). В многонациональной Карачаево-Черкесии доминируют мусульманство и христианство (у русскоязычного населения). Несмотря на сложные межнациональные проблемы, как объективного происхождения при соседстве этносов и конфессий, так и являющегося наследием советской репрессивной национальной политики, руководство Карачаево-Черкесии стремится к органичному развитию народов республики. Здесь действуют культурные центры карачаевцев, черкесов, казаков и других этносов. Телевидение и радио вещает на языках основных национальностей, выходит местная пресса.
Краснодарский край
Краснодарский край - один из крупнейших регионов Российской Федерации и Южного федерального округа. Административный центр — г. Краснодар (643 тыс. человек по данным на 2002 г.). Подавляющее большинство населения

края составляют русские и украинцы (более 4 млн чел.). На территории края проживают также армяне, греки, немцы, представители северокавказских народов. В 1990-х гг. демографическая ситуация изменилась в связи с увеличением количества переселенцев из бывших советских и северокавказских республик. Плотность населения края неравномерна и зависит от географии рельефа. Так, в равнинных районах на 1 км2 приходится более 66,68 жителей, а в горах — менее 10 чел на 1 км2, город-

ское население — 53,5 %, сельское население — 46,5 %.
Географическое положение: юго-западная часть Северного Кавказа омывается Черным и Азовским морями. Юг края граничит с Грузией и Карачаево-Черкесией. На юго-востоке Краснодарский край граничит со Ставропольским краем, на севере — с Ростовской областью. В центре Краснодарского края находится Адыгея, являющаяся субъектом Российской Федерации. Крупные города края сосредоточены в равнинной части (Краснодар, Армавир, Кропоткин, Тихорецк) и на морском побережье (Сочи, Туапсе, Новороссийск, Ейск).
Климатические условия края отличаются: на равнине (2/3 территории занимает Кубанско-Приазовская низменность) климат степной, умеренно-континентальный. В горной, южной части края климат более мягкий и влажный, на Черноморском побережье — влажный, субтропический. В высокогорье встречаются ледники, н этой части Западного Кавказа самые высокие горы: Псе-jiiiiuo (3 256 м), Акарагварта (3 360 м). Территорию Краснодарского края с востока на запад пересекает р. Кубань, являющаяся крупнейшей водной артерией региона.
Наиболее крупными городами (по состоянию на 2002 г.) являются Сочи (366,1 тыс. человек), Новороссийск (205,7 тыс. человек), Армавир (166,7 тыс. человек).
Территория края издавна заселена человеком. В XVIII в. па Кубань были переселены запорожские казаки, в 1793 г. основан Екатеринодар (Краснодар), ставший административным центром кубанского казачества, а с 1860 г. Кубанской области. После 1917 г. была образована Кубанская Черноморская республика. Краснодарский край был основан в 1937 г., в 1992 г. из его состава выделилась Адыгея.
В настоящее время Краснодарский край — один из наиболее

динамично развивающихся субъектов РФ. Через территорию Краснодарского края проходит железная дорога Ростов — Владикавказ с ответвлениями в Армавире к Сочи через Туапсе. Крупным железнодорожным центром является Краснодар. Территория кубанского региона имеет густую сеть автомобильных дорог. Краснодарский край обладает портами Новороссийск, Сочи, Туапсе, Тамань, Ейск.

99

В Новороссийске — крупном городе на Черном море — размещается портовое хозяйство. В экспортно-импортных связях велика роль портового города Туапсе, через него осуществляется вывоз нефти. Краснодарский край -крупный производитель металлорежущих станков, цемента, фосфорных удобрений, серной кислоты. В межрайонном разделении труда выделяются и отрасли тяжелой промышленности — газовой, нефтяной и машиностроительной. В России он является важнейшим сельскохозяйственным регионом. Здесь выращиваются: озимая пшеница, рис, чайный куст, разнообразные плоды и ягоды, овощи, из технических культур - сахарная свекла, подсолнечник. Получило развитие мясо-молочное животноводство. На основе местного сельскохозяйственного сырья в крае сложилась крупная пищевая промышленность — винодельческая, плодоовощеконсервная, маслобойная, мясная и др. Зерновое хозяйство и сельхозпереработка доминируют в степных районах (Армавир, Кропоткин, Лабинск, Тихорецк и др.). В Приазовье выращивают рис; хозяйства в предгорьях специализируются на садоводстве и виноградарстве. На побережье развито виноградарство и рыбная промышленность. Велико курортно-рекреационное значение Краснодарского края. Черноморское побережье края является крупнейшим в России курортным центром с развитой инфраструктурой. Особую популярность имеет Сочинско-Мацестинская группа курортов. В краевом центре развиты машиностроение (производство измерительных приборов), а также нефтеперерабатывающая, легкая и пищевая промышленность. В Армавире работают мясоконсервный, маслобойный, плодовоовощеконсервный комбинаты.

Руководящие органы: администрация во главе с губернатором (исполнительная власть), Областная Дума (законодательная власть). Государственный устав

Краснодарского края был принят в 1993 г.
Культурные центры края сосредоточены в Краснодаре и крупных городах региона. Здесь сосредоточены образовательные учреждения, театры, музеи, библиотеки. В крае вещают региональные теле- и радиостанции.
Подавляющее большинство верующих исповедуют православие, существуют мусульманские и протестантские общины.

100
Ростовская область
Областной центр - г. Ростов-на-Дону. Площадь территории - 100,8 тыс. км2 (0,6 % от РФ, 35 место в РФ).
Численность населения — 4406,5 тыс. чел., плотность — 43,23 чел./км2. В этническом составе преобладают русские (89,6 %), проживают также украинцы (4,2 %), армяне (1,5 %), белорусы, татары, чеченцы, цыгане и др. По демографическому потенциалу область занимает 6-е место в РФ и 2-е в ЮФО (после Краснодарского края). На городское население приходится подавляющая его часть (67,6 %). Возрастная структура не слишком благоприятна: повышенный удельный вес пожилых людей.
Географическое положение благоприятно для расселения и хозяйственной деятельности. Область расположена на юге Восточно-Европейской равнины и частично в Предкавказье, в бассейне Нижнего Дона. Граничит с Украиной, Воронежской, Волгоградской областями, Республикой Калмыкия, Краснодарским краем. Наибольшая протяженность с севера на юг - 490 км, с запада на восток -485 км. Омывается Таганрогским заливом Азовского моря. Через Волго-Донской канал имеет выход в бассейн р. Волги и портам Балтийского моря. Занимает исключительно выгодное транспортно-географическое положение, связывая центральную Россию с Северным Кавказом, Закавказьем и азово-черноморскими портами.
Крупные города (тыс.* чел. на 2002 г.): Ростов-на-Дону (1012,5), Таганрог (284,7), Шахты (220,2), Новочеркасск (183,3), Волгодонск (176,7), Новошахтинск (100,9).
Климатические условия. Умеренный климатический пояс. Континентальный климат. Средняя температура января: -5,ГС. Средняя температура июля: +24,7°С. С запада на восток увеличивается засушливость территории. Основные водные ресурсы: р. Дон с притоками (Северским Донцом и Манычем) и три водохранилища (Цимлянское, Веселовское,

Пролетарское). Природные условия благоприятны для развития туризма, отдыха, санаторно-курортного лечения. В конце бронзового века донские степи населяли племена киммерийцев, которые с наступлением железного века

были вытеснены пришедшими с востока скифами. Воины, искусные мастера и неутомимые кочевники — скифы — испытали сильное влияние древнегреческой культуры. В начале VII в. ведущее положение занимают хазары. С XII в. безраздельно господствуют на донской земле монголо-татары. В XV в. на побережье Азовского моря утверждается власть Османской империи. Побережье Азовского моря послужило камнем преткновения в сложных отношениях между Россией и Османской империей. С XVI в. возникает казачество. Складывается военно-политическая организация казаков - Войско Донское. С XVIII в. Область Войска Донского официально входит в состав России, теряя при этом свою автономию. Казаки были включены в состав вооруженных сил России как иррегулярное войско. В советское время область постепенно становится индустриально-аграрной. Великая Отечественная война 1941—1945 гг. нанесла огромный урон области, окончательно восстановить разрушенное хозяйство удалось только к концу 60-х гг.

Основным правовым документом, регламентирующим статус области, является ее Устав, принятый в 1996 г.

Руководящие органы: Администрация области во главе с губернатором, Законодательное собрание области.

Основной природный стратегический ресурс — сельскохозяйственные угодья. Главные полезные ископаемые — каменный уголь, кварциты, известняки, пески, высоко оцениваются потенциальные запасы нефти и газа. Наиболее известные месторождения: уголь — Шахтинское, Новошахтинское, Гуковское; кварциты — Тарасовское, Мешковское; известняки — Жирновское, Богураевское; пески — Миллеровское, Карлово-Ярское.

Ведущими отраслями промышленности являются: машиностроение и металлообработка (зерновые комбайны, электровозы, паровые котлы, оборудование для АЭС, кузнечно-прессовые машины, культиваторы), легкая промышленность (швейная, кожевенно-обувная, текстильная), пищевая (мясо-молочная, масложировая,

кондитерская, табачная, плодоовощеконсервная), черная металлургия (металлический порошок, стальные трубы), цветная металлургия (электроды), химическая и нефтехимическая (ла-

кокрасочная, органического синтеза). Ростовская область располагает 4 % общего фонда сельхозугодий России, земельный фонд составляет 10,1 млн га, из них 8,5 млн га сельскохозяйственных угодий. Сельское хозяйство специализируется на производстве зерна, масличных, эфирномасличных культур, овощеводстве, садоводстве, виноградарстве; в области хорошо развито мясо-молочное животноводство, свиноводство, птицеводство, пчеловодство.

В ЮФО область традиционно выделяется своим научным потенциалом, играет приоритетную роль в сфере образования и культуры.

Республика Северная Осетия-Алания

Столица — г. Владикавказ. Площадь территории -8,0 тыс. км2 (0,05 % от РФ, 85-е место в РФ). Численность населения - 709,9 тыс. человек. Республика является одним из наиболее густонаселенных и урбанизированных регионов ЮФО. Плотность населения - 84,22 чел./км2, причем в районе промышленных центров она достигает 150 чел./км2, в городах и поселках городского типа проживает 68,6 %. Основные по численности народы (по данным на начало 1998 г.): осетины — 57,3 %, русские — 26,3 %, ингуши - 5,1 %, армяне - 2,2 %, грузины и кумыки - по 1,7 %, украинцы - 1,6 % и др. С 1996 г. идет естественная убыль населения.

Республика расположена в предгорьях и на северных склонах Большого Кавказа. Граничит со Ставропольским краем, Кабардино-Балкарской, Чеченской, Ингушской республиками, Грузией. Главная река — Терек. Расстояние от Владикавказа до Москвы — 1923 км. Входит в состав Северо-Кавказского экономического района и Южного федерального округа. Занимает важное транспортное положение: от Владикавказа до границы с Грузией проходит Военно-Грузинская дорога, Транскавказская автомобильная дорога с тоннелем через Главный Кавказский хребет. Республика расположена на стыке магистральной железной дороги Москва — Баку. Через территорию проходит

газопровод Тихорецк — Моздок — Махачкала и нефтепровод

Махачкала — Моздок — Тихорецк — Новороссийск.
Крупные города (число жителей на 2002 г., тыс. чел.): Владикавказ (313,1), Моздок (40,5), Беслан (35,5).
Климатические условия. Умеренный климатический пояс. Высокогорный климат. Средняя температура января: -2,7°С. Средняя температура июля: +23,5°С. Природно-климатические условия благоприятны для проживания чи содержат потенциал для развития республики.
В начале нашей эры появляется племя аланов, в IX-X вв. складывается раннефеодальное государство — Алания. В X в. проникшее из Грузии и Византии христианство становится официальной религией. Начинает формироваться алано-осетинская народность. В XIII в. монголо-татарское нашествие вызвало сокращение численности и вытеснило осетин вверх по течению Терека на склоны Главного Кавказского хребта. В X—XIII вв. устанавливаются торговые и политические отношения с Грузией и Киевской Русью. Во второй половине XVIII в. добровольно входит в состав России. В январе 1921 г. образован Владикавказский (Осетинский) округ в составе Горской АССР. 7 июля 1924 г. округ преобразован в автономную область в составе РСФСР, 5 декабря 1936 г. - в Северо-Осетинскую АССР, с декабря 1990 г. — Северо-Осетинская ССР, с 1993 г. -Республика Северная Осетия. В октябре—ноябре 1992 г. в Пригородном районе республике произошел осетино-ингушский конфликт, последствия которого до сих пор негативно отражаются на социально-политической ситуации.
Правовые документы, регламентирующие статус: Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.), договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Северная Осетия-Алания» (март 1995 г.). Руководящие органы — Парламент, президент, Правительство.
Республика располагает значительными природно-рекреационными ресурсами (горно-рекреационным комплексом в Цейском ущелье, бальнеологическими курортами Кармадон и Таминск). Горы покрывают широколиствен-

104
ныс леса с ценными породами деревьев (бук, граб, дуб). Основные полезные ископаемые: полиметаллы (цинк, свинец, олово, медь, серебро), промышленные запасы которых сосредоточены в 11 месторождениях (Садонское, Згидское, Архонское и др.), строительные материалы (мергель, известняк), минеральные и пресные ледниковые воды, 42 целебных минеральных источника. Разведано 4 месторождения нефти. В целом минерально-ресурсная база используется недостаточно.
РСО-А - индустриально-аграрная республика с высоко развитой промышленностью и многоотраслевым сельским хозяйством. Основные отрасли промышленности: машиностроение (приборы, электротехника), цветная металлургия, пищевая, легкая (трикотажное, ковровое, тюлегардикпос производства), мебельная, стекольная. Сельское хозяйство имеет зерно-животноводческое направление. Рптаито овощеводство, садоводство, виноградарство. Жи-иотноводство имеет мясо-молочное направление, развито производство яиц, меда. Основу электроэнергетики составляют ГЭС на горных реках, а также две тепловые станции, работающие на природном газе. Республика экспортирует 90 % производимой электроэнергии.
РСО-А по уровню жизни относится к бедным, социально неблагополучным регионам. Остро стоит проблема безработицы. Велика доля теневой экономики, основу которой составляет спиртовая промышленность. Республика испытывает острый дефицит финансовых ресурсов.
На территории республики имеется много историко-археологических, этнографических и других памятников материальной культуры (городища, склеповые сооружения, могильники в Зарамаге, Верхнем Садоне, культовые сооружения в Верхнем Згиде, сторожевые жилые башни XVI-XIX вв. в горных селеньях). Исторические места связаны с именами А.С. Грибоедова, А.С. Пушкина, М.Ю. Лермонтова, Л.Н. Толстого и др. Зарегистрировано около 3 тыс. памятников федерального и республиканского значения. Основные конфессии — христианство, мусульманство.

105
Ставропольский край

Административный центр — г. Ставрополь. Площадь территории — 66,5 тыс. км2. Численность населения — 2730,5 тыс. человек, плотность — около 40,47 чел./км2. Размещение населения по территории крайне неравномерно: наиболее плотно заселен район Кавказских Минеральных Вод, наименее плотно — северо-восток и восток края. Один из немногих регионов РФ с достаточно высоким показателем прироста населения, однако он обеспечивается исключительно за счет механического прироста (с 1993 г. идет депопуляция населения края). Один из крупнейших регионов страны по приему мигрантов. Высокий миграционный прирост обеспечивается за счет мигрантов из Северо-Кавказского региона, Западной и Восточной Сибири, Дальнего Востока, государств Закавказья, Средней Азии, Казахстана. Отток населения идет в Москву, Московскую область, Санкт-Петербург, а также в республики Северного Кавказа. В этническом составе преобладают русские (85,5 %), армяне (4,1 %), украинцы (4,2 %), даргинцы, греки, чеченцы, ногайцы и др. Коренные народы Ставрополья - карачаевцы и черкесы - проживают в районе Кавказских Минеральных Вод. На территории края компактно проживают с XVI в. ногайцы, с начала XIX в. переселившиеся с Мангышлака туркмены — на востоке и северо-востоке. В результате трудовой миграции в 70-90-е гг. возникли сельские компактные поселения по этническом4 у принципу на родов Дагестана (ок. 60 тыс. человек), чеченцев (ок. 20 тыс.) и осетин (10 тыс.). Армяне проживают компактными группами в городах.
Ставропольский край относительно хорошо обеспечен трудовыми ресурсами (20-е место в РФ по трудовому потенциалу). Доля населения в трудоспособном возрасте — около 60 % общей численности. Характеризуется относительно невысоким уровнем урбанизации — на городское население приходится 56 %, сельское население — 44 %, причем вследствие как более быстрого механического, так и естественного прироста сельского населения эта тенденция сохраняется. Доля занятых в сельском хозяйстве превышает занятость в промышленности.
Географическое положение. Край расположен в центральной части Предкавказья у северных склонов Большого Кавказа, а также на западе Прикаспийской низменности. Граничит с Ростовской областью, Калмыкией, Дагестаном, Чечней, Северной Осетией, Кабардино-Балкарией, Карачаево-

Черкесией, Краснодарским краем. Находится на пересечении важных сухопутных транспортных магистралей, связывающих Центральную Россию с республиками Восточного Предкавказья и Азербайджаном, а также регионы и страны Каспийского бассейна с Черноморским бассейном. При этом край не имеет прямого выхода в моря мирового океана. Расстояние от Ставрополя до Москвы — 1 621 км.
Крупные города (тыс. чел. на 2002 г.): Ставрополь (.'И 6,8), Пятигорск (134,4), Невинномысск (134,2), Кис-мшшдск (123,2). Край отличается многолюдностью сельских поселений (более 1,5 тыс. человек на 1 сельский населенный пункт).
Климат умеренно-континентальный. Большая часть территории расположена в степной зоне, северо-восточные и восточные районы — в полупустыне, Ставропольская возвышенность и Пятигорье — в лесостепи, а крайний юг — в пределах субальпийских лугов Кавказских гор. Относительно мягкая зима, умеренно жаркое лето, длительный вегетационный период. Основу наиболее хорошо обеспеченной водными ресурсами западной и предгорной частей края составляет р. Кубань и ее притоки. В обеспечении бедных водными ресурсами северо-восточных и восточных частей" большую роль играют Кумо-Манычский и Терско-Кумский каналы, Чограйское и другие водохранилища и пруды.
Краткая историческая справка. Территория неоднократно подвергалась административным изменениям: до 1785 г. степное Предкавказье включалось в Астраханскую губернию, в 1785-1847 гг. - в состав Кавказской губернии, позднее преобразована в Ставропольскую губернию с центром в г. Ставрополе. В советский период Ставрополье входило в состав Северо-Кавказской республики, Юго-Востока России, Северо-Кавказского края, Азово-Черноморского края. В 1991 г. из состава Ставропольского края выделилась Карачаево-Черкесия. Ставрополь осно-

ван в 1777 г. как одна из 10 крепостей Азово-Моздокской укрепленной линии. В конце XIX — начале XX в. Ставрополь становится купеческим городом, основными направлениями торговли были хлеб и скот. В августе 1942 г. -январе 1943 г. город был оккупирован немецко-фашистским войсками, что нанесло большой ущерб городу.

Основным правовым документом, регламентирующим деятельность края, является Устав, принятый в 1994 г.
Природные ресурсы и полезные ископаемые. Не выделяется большим богатством и разнообразием минеральных ресурсов. Основными минеральными ресурсами являются топливные ресурсы, представленные залежами нефти (Левокумский, Нефтекумский и Буденовский районы), природного газа и нефти (Курский и Андроповский районы); в горной части — медь (Урупское месторождение), полиметаллы (Эльбрусское месторождение) и каменный уголь (Хумаринское месторождение); разнообразные природные строительные материалы (известняки, пески, гравий, керамзитовые и другие глины). Исключительно богат плодородными почвами (более 40 % территории занимают черноземы, 52 % — каштановые почвы), а также лечебными минеральными водами. В целом природно-ресурсный потенциал края благоприятен для развития агропромышленного и рекреационного комплексов.
Основные отрасли хозяйства. Край характеризуется сложным многоотраслевым хозяйством индустриально-аграрно-рекреационного типа. В структуре промышленного производства наибольшее значение имеют (по данным на 2000 г.): электроэнергетика (26,3 %), химическая и нефтехимическая (22,1 %), пищевая (22 %), машиностроение и металлообработка (10,9 %), топливная (5,5 %), строительных материалов (2,8 %), легкая (1,2 %), черная металлургия (0,2 %), прочие отрасли (9 %). Наиболее крупными предприятиями общероссийского значения являются Ставропольская и Невинномысская ГРЭС, «Невинномысский азот», «Кавказтрансгаз», Пятигорсксельмаш, «Электросвязь» (Ставрополь), Буденновский завод полиэтиленовых труб и др. На долю Ставропольского края приходится около 3 % стоимости сельскохозяйственного производства РФ (5-е место среди регионов РФ). Равное развитие получили растениеводство и животноводство. Основу растениеводства края составляет зерновое хозяйство (на него приходится 4—6 % валового сбора зерна РФ), в том числе: озимые пшеница и ячмень, кукуруза, овес, просо, рис, гречиха и др.; из технических культур выделяются подсолнечник и сахарная свекла; значительное место занимают плодоводство и виноградарство. Основу животноводства составляют разведение крупного рогатого скота мясо-молочного направления, овцеводство, мировую

известность имеют разводимые на территории края арабские, буденновские, кабардинские породы лошадей. Широкое развитие получили птицеводство, пчеловодство, прудовое рыболовство, шелководство. Важнейшее значение имеет курортно-туристическое хозяйство края. Его основу составляет один из старейших и крупнейших санаторно-курортных районов страны — Кавказские Минеральные Воды.

Чеченская Республика

Столица — г. Грозный. Площадь — 15,0 тыс. км2 (0,09 % от РФ, 82-е место в РФ). Все данные о численности населения с 1992 г. носят оценочный характер (это связано, во-первых, с существованием до 1992 г. единой Чечено-Ингушской АССР, во-вторых, проводившимися двумя военными кампаниями, которые сопровождались большими людскими потерями и массовым исходом мирного населения). Размеры потерь и миграции неоднозначно оцениваются экспертами с российской и чеченской сторон. По данным переписи населения 1989 г., на территории республики проживало 1270 тыс. чел., из них около 66 % чеченцев, 30 % русских и русскоязычных, а также ингуши, кумыки, ногайцы, аварцы и др. (всего около* 70 национальностей). Численность населения — 1100,3 тыс. человек. К началу 90-х гг. до 55 % населения проживало в городах, но уже к 1997 г. этот показатель составлял лишь около 33 % в связи с миграцией и деиндустриализацией.

Республика расположена на северном склоне Большого Кавказа и на примыкающей к нему Чеченской равнине.

Граничит с Республикой Северная Осетия-Алания, Республикой Дагестан, Ингушской Республикой, Ставропольским краем, Грузией. Между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетией нет официально демаркированной границы. К Чечне перешло примерно 83 % территории ЧИ АССР. Часть Малгобекского и Сунженского районов — спорная территория, поэтому до сих пор существуют расхождения в определении площади территории этих республик. Крупные реки — Терек и Сунжа с притоком Аргун, обладающие большими запасами гидроэнергии. Расстояние от Грозного до Москвы: 2 007 км. Входит в состав Северо-Кавказского экономического района и Южного федерального округа. По рельефу делится на равнинную северную и горную южную части (65 и 35 % территории

соответственно). Регион находится в зоне высокой сейсмичности. Умеренный климатический пояс. Высокогорный климат. Средняя температура января: —2,3°С. Средняя температура июля: +21,5°С. В целом природно-климатические условия благоприятны для жизни, однако в настоящее время экологическая ситуация крайне неблагоприятна (последствия военных действий, а также кустарной перегонки нефти).
Крупные города: Грозный, Гудермес, Аргун, Урус-Мартан, Шали.
Предками чеченцев и ингушей были выделившиеся из палеокавказского мира в IV—III тыс. до н.э. племена йа-хов. На протяжении многих веков они испытывали взаимное влияние соседних народов Кавказа, а также волн ираноязычных и тюркских племен. До присоединения к России не были консолидированы. В VII-XIII вв. к нахам приходит из Грузии письменность и начинает проникать христианство, которое в VII—X вв. сталкивается с продвижением ислама в ходе походов на Кавказ Арабского халифата. К началу 80-х гг. XVIII в. практически все чеченские общества признали подданство России, но установить административный контроль над ними не удавалось, что привело в конце XVIII в. к учащению военных экспедиций. Одним из факторов усиления военной активности российских войск была борьба с наездничеством. В результате Кавказской войны (1818—1864 гг.) было нарушено естественное развитие чеченцев, сложилась новая этнодемографическая ситуация, закрепленная аграрной, судебной и административными реформами (60—70-е гг. XIX в.). Медленно и постепенно формировалась чеченская интеллигенция, получили распространение профессиональные формы искусства. Чеченцы добровольно в составе российской армии сражались во всех войнах России XIX - начало XX в., в том числе в русско-турецкой 1877—1878 гг. О. Чермоев и И. Алиев получили генеральские звания. Начинает складываться предпринимательская прослойка — торговая, промышленная. Среди них выделяется крупнейший нефтепромышленник Тапа Чермоев. Наиболее значительными историческими периодами для республики были национально-освободительные движения под руководством имама Мансура (1785—1791 гг.), имама Шамиля (1834— 1859 гг.), восстания и абречество (1866—1916 гг.), революция и гражданская война (1917—1920

гг.), депортация (1944—1957 гг.), кампании по «восстановлению конституционного порядка» (1994—1996 гг., октябрь 1999 г. — по настоящее время). 30 ноября 1922 г. образована Чеченская автономная область, 15 января 1934 г. — Чечено-Ингушская автономная область, с 5 декабря 1936 г. — Чечено-Ингушская АССР (в 1944 г. ликвидирована, в 1957 г. восстановлена), с мая 1991 г. - Чечено-Ингушская Республика. В ноябре 1991 г., после прихода к власти режима Д. Дудаева, было объявлено о создании Чеченской Республики и ее выходе из состава Чечено-Ингушетии.

Специфика социального устройства — исторически сложившееся деление на тейпы. Религиозная особенность - распространение мюридизма, деление на тарикаты и вирды. В последнее десятилетие активно распространяется ваххабизм.

Основные полезные ископаемые: нефть, газ, строительные материалы (известняки, мергель, гипс), минеральные источники. Наиболее известные месторождения: нефти и газа — в районах городов Грозного и Гудермеса; строительных материалов — Чири-Юрт, Итум-Кале; минеральные источники — Серноводск.

К концу 1980-х гг. в республике сложился один из наиболее развитых на Юге России хозяйственный комплекс индустриально-аграрного типа. Его основу составляли нефте- и газодобывающая, нефтехимическая промышленность, машиностроение и металлообработка, промышленность строительных материалов, пищевая, деревообрабатывающая. Сельское хозяйство специализировалось на производстве фруктов, винограда и овощей, возделывании зерновых культур. ,Было развито тонкорунное овцеводство, птицеводство и разведение крупного рогатого скота. На сегодняшний день хозяйство практически полностью разрушено, идет его восстановление. К перспективным направлениям относятся использование природно-ресурсного потенциала (нефтяных месторождений) и выгоды транспортно-географического положения, а также развитие строительного комплекса.

ЛИТЕРАТУРА

1. Абдушелишвили М.Г. Антропология древних и современных народов Кавказа // Народы Кавказа (антропология,

лингвистика, хозяйство). М., 1994.
2. Алексеева Е.М. Греческая колонизация Северо-Западного Кавказа. М., 1991.
3. Ахмадов Я.З. Очерки политической истории народов Северного Кавказа в XVI—XVII вв. Грозный, 1988.
4. Бетрозов Р. Этническая история адыгов. Нальчик, 1996.
5. Гаджиев М. Г., Давыдов О.М., Шихсаидов А.Р. История Дагестана с древнейших времен до конца XV в. Махачкала, 1996.
6. Гадло А.В. Этническая история Северного Кавказа X—XIII вв. СПб., 1994.
7. Гасанов М.Р. Дагестан в составе Кавказской Албании. Махачкала, 1995.
8. Дружинин А.Г. Юг России: понятийно-терминологическая концепция и территориальные реалии // Научная мысль Кавказа. 1999. № 3.

9. Игнатов В. Г., Бутов В.И. Юг России. Ростов н/Д, 2002.
10. История Дона и Северного Кавказа / Под ред. А.И. Нарежного и Н.В. Самариной. Ростов н/Д, 2001.
11. История народов Северного Кавказа с древнейших времен до конца XVIII в. / Отв. ред. Б.Б. Пиотровский. М., 1988.
12. История народов Северного Кавказа. Конец XVIII — 1917 г. / Отв. ред. А.Л. Нарочницкий. М., 1988.
13. Кавказ и Дон в произведениях античных авторов / Сост. В.Ф. Патракова, В.В. Черноус. Ростов н/Д, 1991.
14. Казанцев В.Г. Социальная и экономическая ситуация в Южном регионе России, Ростов н/Д, 2000.
15. Кизицкий М.И., Краславская Г.И., Родзянко Н.Г. Экономический потенциал Южного федерального округа России: Учебное пособие. Ростов н/Д, 2001.
16. Косиков И.Г., Косикова Л.С. Северный Кавказ. Социально-экономический справочник. М., 1999.
17. Интернет-сайты www.gks.ru, www.geo.ru.
18. Малахова Г.Н. Становление российской администрации на Северном Кавказе в конце XVIII - первой половине XIX в. М.; Пятигорск, 1999.
19. Науменко А.Е., Нарежный Е.И. Основы регионоведения. (Северный Кавказ). Ч. 1. Краснодар, 1999.
20. Национально-государственное строительство в

Российской Федерации: Северный Кавказ (1917—1941 гг.). Майкоп, 1995.
21. Прогноз территориального социально-экономического развития РФ на период до 2003 г. // www.economy.gov.ru (официальный сайт Министерства экономического развития и торговли РФ).
22. Пути мира на Северном Кавказе. Доклад Института этнологии и антропологии РАН. М., 1999.
23. Современное положение Чечни: социально-политические проблемы / Южно-Российское обозрение Центра системных региональных исследований и прогнозирования ИППК при РГУ. Вып. 4. / Отв. ред. В.В.Черноус. Ростов н/Д, 2001.
24. Черноус В.В. Опыт национально-государственного строительства на Северном Кавказе в советский период //

Стратегия национальной политики Российской Федерации на Северном Кавказе. Ростов н/Д, 1999.
25. Юг России на рубеже III тысячелетия: территория, ресурсы, проблемы, приоритеты / Под ред. А.Г. Дружинина, Ю.С. Колесникова. Ростов н/Д, 2000.
26. Южный федеральный округ // Информационно-аналитический бюллетень. 2000. № 1. Авг.
27. Южный федеральный округ 2000. Социально-экономические итоги: Информ.-анал. мат. Ростоблкомстата. Ростов н/Д, 2001.

Раздел 3. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА НА ЮГЕ РОССИИ

1. Нормативно-правовая база организации и деятельности органов государственной власти. 2. Обычное право. 3. Органы государственной власти. 4. Региональная идеология. 5. Региональное управление 6. Федеральная государственная служба. 7. Региональные политические элиты. 8. Политические партии и общественные движения. Литература.

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Нормативно-правовая база организации и деятельности органов государственной власти в регионах представляет собой совокупность источников конституционного права, располагаемых в иерархической последовательности по критерию их юридической силы: федеральная конституция, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, конституции, уставы, законы субъектов Федерации и т.д.
Основу этой нормативно-правовой базы составляет Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г. Согласно Конституции Россия представляет собой федеративное государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов как равноправных субъектов Российской Федерации. Республики (государства) в составе Российской Федерации имеют свои конституции и законодательства края, области, города федерального значения,

автономная область, автономные округа — свои уставы и законодательства.
Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом.
Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. На территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.
Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ.
Конституция России 1993 г. закрепляет общие принципы федеративного устройства, оставляя поле для их доктринальной конкретизации и выработки механизмов их реализации. Причем при «переводе» конституционных положении в конкретные регулятивные предписания конституционная схема может трансформироваться в принципиально разные модели. Надо отметить, что некоторые конституционные принципы российского

федерализма находятся друг с другом в отношениях если и не противоречия, то конкуренции.
Основные группы таких конкурирующих принципов следующие:
1. С одной стороны, распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, целостность и неприкосновенность территории РФ (ч. 1 ст. 4, ч. 3 ст. 4 Конституции РФ), с другой — самоопределение народов в РФ, вся полнота власти субъектов Российской Федерации hue пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, признание республики в составе Российской Федерации государствами и нами мне у них права на внешнюю государственную атрибутику - конституцию, государственный язык (преамбула, ч. 5 ст. 5; ст. 73; ч. 2 ст. 5; ч. 1 ст. 66; ч. 2 ст. 68).
2. С одной стороны, верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории, единство право-поп» и экономического пространства (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1! сг. (>; ч. 1 ст. 8; ст. 74, 75), с другой - возможность дпгоиорного разграничения предметов ведения и полномочии между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов 1'Ф право субъектов Российской Федерации осуществлять соГктненное правовое регулирование вне пределов ведения 1'Ф и совместного ведения РФ и субъектов РФ (ч. 3 ст. 11; ч. I, в ст. 76).
.'{. С одной стороны, единство системы государственной и мисти (ч. 3 ст. 5; ч. 2^ ст. 77, ст. 78), с другой - право субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать свою систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими н рп I типами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными |||ЕДЕрмн1,п1,1м законом (ч. 1 ст. 77).
-I <' одной стороны, равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1, 4 ст. 5), с другой — асимметричность

Российской Федерации, различный КОНcra^nnoHHo-npaBO-вой статус образующих ее субъектов (ч. 1 ст. 5; ч. 1 ст. 65; ст. 66; ч. 2 ст. 68).
Между этими принципами нет непреодолимых противоречий, просто они нуждаются в совокупном истолковании. В

процессе такого истолкования необходимо решить две во многом взаимосвязанные стратегические проблемы выбора альтернативного пути развития: либо усиление асимметричности Российской Федерации в дальнейшем, либо ее нивелировка. Ведущей тенденцией развития должно стать либо расширение полномочий федеральной власти, либо ее децентрализация.

Большинство конституционных положений, закрепляющих различия в конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации, носят фантомно-реверансный характер и являются своеобразным компромиссом между автономными советскими социалистическими республиками, стремившимися в новой правовой системе сохранить и усилить свое «привилегированное» положение, и иными регионами, претендовавшими на равный с ними статус. Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации «выражается, в частности, в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации». Однако здесь Суд выдвигает требование только к федеральному законодателю и не затрагивает проблему договорного разграничения компетенции. Показательно, что одновременно Конституционный Суд предписывает федеральным органам государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики «исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации».

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Президент РФ и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.
Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными: федеральным законом. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления част полномочий представляют собой правовую форму

передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ друг другу осуществления части своих полномочий.
Законодательно установленные функции субъектов Федерации реализуются через специально создаваемые органы, которые в своей совокупности формируют систему региональных органов власти. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации

самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Субъекты Федерации не могут формировать систему органов государственной власти таким образом, чтобы какой-либо из основополагающих принципов конституционного строя был нарушен. В противном случае возможно опротестование в Конституционном Суде РФ. При этом допускается приме1-нение того или иного типа организации органов управления регионом, который зависит от разных факторов: численность населения региона, его правовой статус, исторические, национальные, культурные традиции, размеры и географические особенности территории, объем и сложность решаемых вопросов, социальная, политическая, экономическая ситуация в регионе и др.

Организация и деятельность органов государственной власти в регионах регулируется также Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». (В редакции Федеральных законов от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ, от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 года № 169-ФЗ и от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.) Согласно этому, закону образование, формирование и деятельность региональных органов государственной власти регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Федеральный закон определяет следующие принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ:

1. Деятельность органов государственной власти субъекта РФ осуществляется в соответствии со следующими принципами:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской

Федерации. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, действующие на день вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.
Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом не позднее шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.
С 1 января 2005 года положения федеральных законов, других нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, указанным в пункте 17 статьи 1 настоящего Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пунктом 2 статьи 263), которыми определяются объем и порядок финансирования осуществления соответствующих полномочий за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) применяются, если законами субъектов Российской Федерации по указанным вопросам не установлено иное.
Положения пункта 17 статьи 1 настоящего Федерального закона (в части дополнения Федерального закона

от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пунктами 2 и 3 статьи 266) действуют, если иное не установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно органами государственной власти края или области;
г) единство системы государственной власти;
д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения

сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.
2. Органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.
3. Органы государственной власти субъекта РФ содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ.
4. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.
5. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Органы государственной власти субъектов Федерации несут ответственность за нарушение федерального законодательства, а также обеспечивают соответствие федеральному законодательству принимаемых или принятых ими конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности. В случае принятия регионами нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам и повлекших за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации несут ответственность в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (пред-

ставительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим, высшим и единственным. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций. Срок полномочий депутатов одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Федерации и не может превышать пять лет. Число депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе, устанавливается представительным органом

государственной власти субъекта Федерации самостоятельно.
Большинство законодательных органов субъектов Федерации избираются сроком на 4—5 лет. Они имеют разный численный состав. Например, Государственный Совет Татарстана состоит из 250 депутатов; Народное Собрание Дагестана — из 121 депутата; Верховный Хурал (Парламент) Тувы — из 32 депутатов.
Представительный орган государственной власти субъекта Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать, самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Расходы на обеспечение деятельности представительного органа власти утверждаются самим представительным органом государственной власти субъекта Федерации и предусматриваются отдельной строкой в бюджете субъекта Федерации.
Законодательный (представительный) орган государственной власти является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.
Правомочность заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации определяется его регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности. Заседания являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, уставом субъекта Федерации, законами субъекта Федерации, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.
Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации принимает устав (конституцию) субъекта Федерации и поправки к нему, осуществляет законодательное регулирование в пределах полномочий субъекта Российской Федерации:
а) утверждает бюджет субъекта Федерации и отчет о его исполнении;
б) устанавливает основы организации и деятельности законодательного органа государственной власти;
в) устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Федерации;

г) утверждает программы социально-экономического развития региона;
д) устанавливает налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению региона, а также порядок их взимания;
е) устанавливает порядок образования и деятельности внебюджетных и валютных фондов субъекта Федерации, утверждает отчеты о расходовании средств этих фондов;
ж) устанавливает порядок управления и распоряжения региональной собственностью, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм. При этом указывается, что порядок и сроки безвозмездной передачи из федеральной собственности или муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации имущества, необходимого для осуществления полномочий, указанных в пункте 17 статьи 1 настоящего Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» пунктом 2 статьи 263), устанавливаются Правительством Российской Федерации не позднее 1 июля 2004 года. Порядок и сроки безвозмездной передачи имущества из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность в соответствии с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, установленным настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, устанавливаются Правительством Российской Федерации не позднее 1 июля 2004 года. Перечни видов имущества, необходимого для осуществления полномочий, указанных в пункте 17 статьи 1 настоящего Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статьей 26, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской

Федерации, государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации не позднее 1 января 2005 года. Перечни федеральных образовательных учреждений, федеральных государственных музеев, федеральных государственных учреждений культуры и искусства, организаций народных художественных промыслов, федеральных специализированных медицинских учреждений,

указанных в пункте 17 статьи 1 настоящего Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года NS 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подпунктами 14,17—19, 21 пункта 2 статьи 263), устанавливаются Правительством Российской Федерации не позднее 1 июля 2004 года. До 1 января 2009 года подлежит перепрофилированию или отчуждению в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации, имущество, которое в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами не передано в федеральную собственность или муниципальную собственность и не может находиться в собственности субъекта Российской Федерации;
з) утверждает заключение и расторжение договоров субъекта Федерации;
и) устанавливает порядок назначения и проведения референдума;
к) устанавливает порядок проведения выборов в представительный орган государственной власти, а также выборов высшего должностного лица субъекта Федерации;
л) устанавливает административно-территориальное устройство региона и порядок его изменения;
м) утверждает схему управления субъектом Федерации, определяет структуру высшего исполнительного органа государственной власти;
н) регулирует иные вопросы, относящиеся в соответствии с федеральным и региональным законодательством к ведению и

полномочиям субъекта Федерации. Постановлениями законодательный орган государственной власти субъекта Федерации:
а) определяет порядок своей деятельности;
б) назначает на должность и освобождает от должности отдельные должностные лица субъекта Федерации, а также оформляет согласие на их назначение на должность, если такой порядок назначения предусмотрен федеральным и региональным законодательством;

в) назначает дату выборов в законодательный орган, а также дату выборов высшего должностного лица региона;
г) назначает референдум субъекта Федерации в случаях, предусмотренных региональным законодательством;
д) оформляет решение о недоверии или доверии высшему должностному лицу субъекта Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также решение о недоверии или доверии руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность законодательный орган принимал участие в соответствии с уставом региона;
е) утверждает соглашение об изменении границ субъектов Федерации;
ж) назначает на должность судьи уставного (конституционного) суда региона;
з) оформляет иные решения по вопросам, отнесенным федеральным и региональным законодательством к ведению законодательного органа государственной власти субъекта Федерации.
Законы субъекта Федерации, принятые законодательным органом, направляются для обнародования высшему должностному лицу субъекта Федерации в срок, который устанавливается региональным законодательством. Высшее должностное лицо обязано обнародовать закон субъекта Федерации, удостоверив обнародование закона путем его подписания или издания специального акта, либо отклонить закон в срок, который устанавливается региональным законодательством и не должен превышать четырнадцать календарных дней с момента поступления указанного закона.
В случае отклонения высшим должностным лицом субъекта

Федерации представленного закона указанный закон может быть одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Закон субъекта Федерации, одобренный в ранее принятой редакции, не может быть повторно отклонен высшим должностным лицом субъекта Федерации.
Решения законодательного (представительного) органа государственной власти принимаются в коллегиальном порядке, однако разнообразие вопросов, решаемых данным органом, обычно создает необходимость выделения в его составе специализированных структурных подразделений. Среди получивших наибольшее распространение структурных единиц законодательного (представительного) органа следует отметить комитеты и комиссии по определенным направлениям деятельности, группы (фракции) депутатов, сформированные по территориальному или партийному признаку.
Отдельные вопросы оперативного управления более эффективно решаются на основе руководства одного лица или небольшой группы лиц, при котором конкретные сферы деятельности управляются специалистами в соответствующих областях, несущих персональную ответственность за результаты своей деятельности. Такое оперативное управление часто необходимо не только исполнительным органам власти, но и представительным. Депутатским комитетам, комиссиям, группам, фракциям может передаваться право самостоятельного решения определенного круга вопросов, не относящихся к исключительной компетенции представительного органа. Подобный подход позволяет организовать работу более оперативно и эффективно, так как позволяет депутатам специализироваться на тех вопросах, которыми они владеют лучше всего.
Депутаты представительных органов власти избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом. Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
Условия осуществления депутатом депутатской деятельности (на профессиональной постоянной основе, или на

профессиональной основе в определенный период, или без' отрыва от основной деятельности) устанавливаются региональным законодательством.
В течение срока своих полномочий депутат не может быть депутатом Государственной Думы Российской Федерации, судьей, занимать иные государственные должности

Российской Федерации, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта Федерации или государственные должности государственной службы субъекта Федерации, если иное не предусмотрено федеральным законом.
В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Депутат не вправе использовать свой статус для деятельности, не связанной с осуществлением депутатских полномочий.
Депутат обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. То есть он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску или допросу без согласия представительного органа государственной власти субъекта Федерации, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.
Неприкосновенность депутата распространяется на занимаемые им жилое и служебное помещения, на его багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.
Неприкосновенность не распространяется в полном объеме на действия депутата, связанные с преступлениями против личности, а также на иные действия депутата, не связанные с осуществлением им своих полномочий. В случае возбуждения дела, предусматривающего уголовную или административную ответственность, налагаемую в судебном

порядке, в отношении действий депутата, не связанных с осуществлением им своих полномочий, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям такое дело не может быть передано в суд без согласия законодательного органа государственной власти субъекта Федерации. В отношении депутата следственные действия и порядок производства по административным правонарушениям осуществляются под непосредственным надзором прокурора субъекта Федерации.

Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

В субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.

Уставом субъекта Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории региона и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, за исключением случаев, когда на день вступления в силу настоящего Федерального закона уставом субъекта Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации путем избрания его специально созываемым собранием представителей.

Высшее должностное лицо не может быть одновременно

депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Федерации избирается на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд.
Наименование должности высшего должностного лица субъекта Федерации устанавливается уставом субъекта Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного региона. Высшее должностное лицо субъекта Федерации:
а) представляет субъект Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других регионов, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей;
б) подписывает договоры и соглашения от имени субъекта Федерации;
в) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые представительным органом государственной власти;
г) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации в соответствии с региональным законодательством;
д) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа государственной власти субъекта Федерации, а также созывать вновь избранный представительный орган государственной власти субъекта Федерации на первое заседание ранее срока, установленного для этого региональным законодательством;
*
е) вправе участвовать в работе представительного органа государственной власти с правом совещательного голоса;
ж) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

Законодательный (представительный) орган государственной

власти субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случае издания им актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения. Недоверие также может быть выражено в случае грубого нарушения федерального и регионального законодательства, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение о недоверии высшему должностному лицу принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов. Принятие решения о недоверии влечет за собой немедленную отставку высшего должностного лица субъекта Федерации и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица уполномоченные на то органы либо должностные лица в соответствии с федеральным и региональным законодательством назначают внеочередные выборы высшего должностного лица субъекта Федерации. Указанные выборы должны проводиться не позднее чем через шесть месяцев со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти региона, обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа и возглавляемых им органов исполнительной власти осуществляется за счет средств регионального бюджета, предусмотренных отдельной статьей. Высший исполнительный орган разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по

реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации проект бюджета, а также проекты программ социально-экономического развития региона;
в) обеспечивает исполнение бюджета, готовит отчет об его исполнении и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития региона для представления их в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации;
г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта Федерации;
д) управляет и распоряжается региональной собственностью в соответствии с региональными законами, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Федерации в соответствии с федеральным законодательством ;
е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат федеральному и региональному законодательству, а также вправе обратиться в суд;
ж) заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;
з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральным и региональным законодательством, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными Конституцией РФ.
В структуре высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации можно выделить три группы подразделений, различающихся характером выполняемых функций. К первой группе относятся подразделения, отвечающие за ту или иную отрасль управления (например, управление сельского хозяйства). Ко второй — подразделения, деятельность которых охватывает определенный комплекс вопросов

регионального управления, например, финансовое планирование, ревизия и внутренние проверки и т.п. К третьей группе - подразделения, не обладающие собственной компетенцией и осуществляющие обеспечение деятельности остальных структур (вспомогательные службы и подразделения, например, канцелярия).
С точки зрения подчиненности систему органов исполнительной власти региона можно разделить на три группы:
а) аппарат главы администрации;
б) комитеты, управления, отделы и иные службы областной администрации;
в) различные территориальные органы федеральных ведомств и министерств.
Аппарат главы администрации осуществляет организационное руководство комитетов, управлений, отделов областной администрации, прочих отраслевых объединений, а также анализирует их деятельность. Управления, отделы и комитеты областной администрации являются структурными подразделениями в администрации, выполняющими функции исполнительной власти.
Наиболее сложной проблемой при организации региональных органов исполнительной власти является вопрос двойного подчинения, который касается неравнозначности подчинения различных органов власти по горизонтали и вертикали. Например, в регионах существуют такие, как территориальные органы налоговой службы, управление внутренних дел и ряд других органов, которые имеют федеральное подчинение.
Правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, высшего должностного

лица, высшего исполнительного органа, иных органов государственной власти субъекта Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции России, федеральному, региональному законодательству, подлежат опротестованию соответствующим прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.
Законы субъекта Федерации, правовые акты законодательного органа государственной власти субъекта Федерации, правовые акты органов исполнительной власти

субъекта Федерации и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в судебном порядке.
Глава Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Федерации, а также действие акта регионального органа исполнительной власти в случае противоречия этого акта Конституции, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.
В период действия указа о приостановлении действия акта высшим должностным лицом субъекта Федерации и (или) органом исполнительной власти субъекта Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено главой Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения.
Должностные лица органов исполнительной власти субъекта Федерации несут ответственность, предусмотренную федеральным и региональным законодательством. Глава Российской Федерации в форме указа выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации в случае издания нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо
в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда. Предупреждение также может быть вынесено в случае уклонения высшего должностного лица субъекта Федерации в течение двух месяцев со дня издания указа о приостановлении действия нормативного правового акта от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в него изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.
Срок, в течение которого выносится предупреждение высшему должностному лицу субъекта Федерации, не может

превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа о приостановлении действия нормативного правового акта, если высшее должностное лицо субъекта Федерации не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.
Если в течение месяца со дня вынесения главой Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Федерации последний не принял в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, глава Российской Федерации своим указом отрешает высшее должностное лицо субъекта Федерации от должности, что влечет за собой также и отставку высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации.
Глава Российской Федерации вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.
Высшее должностное лицо субъекта Федерации, полномочия которого были прекращены указом об отрешении от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования указа. Верховный Суд

должен будет рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.
Федеративное устройство Российского государства предполагает прежде всего конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Предмет ведения Российской Федерации - это сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ исключительно к компетенции Российской Федерации.
Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации. Предмет ведения субъекта

Российской Федерации — сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции субъектов Российской Федерации. Компетенция органа государственной власти — совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с Конституцией РФ конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации. Полномочия органа государственной власти — это права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов определяется российской Конституцией 1993 г., а также Федеративным договором 1992 г. Федеративный договор включает в себя три самостоятельных договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти в России и органами государственной власти республик в ее составе, органами государственной власти краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами государственной власти автономной области и автономных округов.

Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г. представителями Российской Федерации и всех ее субъектов, кроме Татарстана и Чечено-Ингушетии, и был одобрен 10 апреля 1992 г. Съездом народных депутатов Российской Федерации, который постановил включить его содержание в Конституцию России. Поэтому основные положения Федеративного договора содержатся в Конституции Российской Федерации 1993 г. Однако и на сегодняшний день этот договор является действующим правовым документом, но его действие осуществляется до тех пор, пока он не будет противоречить предписаниям Конституции Российской Федерации 1993 г., которая предусматривает верховенство конституционных норм над нормами Федеративного договора, но одновременно подтверждает действие последнего в сфере регулирования федеративных отношений, что позволяет рассматривать Российскую Федерацию как федерацию конституционно-договорного типа.

В российской Конституции четко выделяются вопросы, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, и вопросы, находящиеся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. К исключительной компетенции Российской Федерации относятся те вопросы и, соответственно, полномочия, которые необходимы и вместе с тем достаточны для защиты суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения целостности и неприкосновенности ее территории. Это:
а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
д) федеральная государственная собственность и управление ею;
е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия,

боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
о) судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
п) федеральное коллизионное право;
р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации; т) федеральная государственная служба.
По вопросам, находящимся в исключительной компетенции Российской Федерации, принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.
К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится то, что не может решаться только Федерацией без участия ее субъектов. По российской Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся:
а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
г) разграничение государственной собственности;
д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые

природные территории; охрана памятников истории и культуры;
е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются как федеральные законы, так и соответствующие им законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.
Все, что находится вне пределов исключительной компетенции Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, регулируется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В этой области субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. При этом, однако, нормативно-правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации и противоречащие федеральному закону, изданному по вопросам исключительной компетенции РФ или ее совместного ведения с субъектами Федерации, не подлежат применению, поскольку, согласно Конституции, действует федеральный закон. Приоритет федерального законодательства относится также и ко всем иным нормативным правовым актам, изданным в Российской

Федерации (Правительства, федеральных министерств и иных ведомств).
В случае же противоречия между федеральным законом и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, изданными по вопросам, находящимся вне пределов ведения Российской Федерации или совместного ведения РФ и ее субъектов, действуют нормативные пра-

вовые акты республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, осуществляющих собственное правовое регулирование в этой области, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.
Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, а также федеральным законом о внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ (Российская газета, 08.07.2003 г., № 131), который установил в главе IV1 (ст. 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269) следующее:
1. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.
2. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями.
3. Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской -Федерации и

Правительства Российской Федерации, а также соглашениями.

4. Федеральные законы, договоры о разграничении полномочий и соглашения, определяющие полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий, не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия на федеральные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также должны соответствовать другим требованиям, установленным настоящим Федеральным законом. Указанные требования распространяются также на указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и федеральных государственных внебюджетных фондов, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

— материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждений

субъекта Российской Федерации, в том числе вопросов

оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
— организационного и материально-технического обеспечения проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации;
— формирования и содержания архивных фондов субъекта Российской Федерации;
— формирования и использования резервных фондов субъекта Российской Федерации для финансирования непредвиденных расходов;
— предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий;
— передачи объектов собственности субъекта Российской Федерации в муниципальную собственность;
— организации и осуществления межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды ~ и экологической безопасности;
— создания и обеспечения охраны государственных природных заказников и памятников природы регионального значения;
— поддержки сельскохозяйственного производства (за исключением мероприятий, предусмотренных федеральными целевыми программами);
— планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;
— строительства и содержания автомобильных дорог общего-пользования межмуниципального значения;
— организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);
— обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования

в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
— предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
— охраны и сохранения объектов культурного наследия регионального значения;
— организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации;
— создания и поддержки государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
— организации и поддержки учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
— поддержки народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
— поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности;
— организации оказания специализированной медицинской помощи в кожно-венерологических, туберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

— организации обязательного медицинского страхования неработающего населения;
— организации оказания специализированной (санитарно-авиационной) скорой медицинской помощи;
— социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей - сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941— 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи;
— предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;
— предоставления служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации;
— материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях;
— определения границ нотариальных округов в пределах территории субъекта Российской Федерации и численности нотариусов;
— организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;
— организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;
— организации тушения пожаров (за исключением лесных и особо сложных пожаров при чрезвычайных ситуациях);

— заключения внешнеэкономических соглашений субъекта Российской Федерации;
— установления, изменения и отмены региональных налогов и сборов, а также установления налоговых ставок по федеральным налогам в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
— привлечения субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;
— наделения городских поселений статусом городского округа;
— определения границ муниципальных образований в установленном порядке;
— выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом;
— учреждения печатного средства массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иной официальной информации;
— установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
— материально-технического обеспечения деятельности мировых судей;
— предоставления материальной и иной помощи для погребения.
Для целей настоящей статьи под межмуниципальными объектами, программами, проектами понимаются объекты, программы, проекты, предназначенные для осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации на территориях двух и более муниципальных районов, городских округов.
По вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы. Не допускается включение в эти федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок I осуществления расходов из бюджета субъекта Российской, Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением положений о порядке осуществления расходов на решение вопросов, указанных в подпунктах 2, 9, 13,

21, 25 и 37 пункта 2 настоящей статьи). Перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 настоящей статьи или в порядке, предусмотренном пунктом 5 настоящей статьи.

До принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться не указанные в пункте 2 настоящей статьи полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в

Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в подпунктах 3, 5, 7—11, 14-21, 24, 26—31-и 37 пункта 2 настоящей статьи (в части, касающейся выравнивания бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации), с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, не предусмотренные пунктом 2 настоящей статьи и установленные иными федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета. Такие федеральные законы должны:

— определять права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также права и

обязанности федеральных органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
— устанавливать способ (методику), федеральные государственные минимальные социальные стандарты расчета нормативов для определения общего объема субвенций из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление соответствующих полномочий;
— содержать указание на передачу в пользование и (или) управление либо в собственность субъекта Российской Федерации материальных объектов в целях обеспечения осуществления соответствующих полномочий;
— определять порядок представления органами государственной власти субъекта Российской Федерации отчетности об осуществлении соответствующих полномочий;
— определять порядок осуществления федеральными органами государственной власти контроля за исполнением органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий и содержать наименования контрольных органов;
— определять условия и порядок .временного изъятия соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации, возмещения субвенций, передаваемых органам государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения осуществления соответствующих полномочий. Федеральные законы, предусматривающие предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление указанных в настоящем пункте полномочий, вводятся в действие ежегодно федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, если указанным федеральным законом предусмотрено предоставление бюджету субъекта Российской Федерации указанных субвенций.
Федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации может не предусматриваться в случаях, если установленные указанными актами полномочия не предусматривают необходимость создания новых органов государственной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений субъекта Российской Федерации

и государственных унитарных предприятий субъекта Российской Федерации, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из бюджета субъекта Российской Федерации гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации.

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения согласовываются с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящей статьей.

Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения после их внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее -

Государственная Дума) направляются в законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления ими в Государственную Думу в тридцатидневный срок отзывов на указанные законопроекты.

Если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается положительным в случае, если законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации выскажутся за принятие данного проекта федерального закона.

Отзыв органов государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения считается отрицательным в случае, если законодательный (представительный) и высший исполнительный органы государственной власти субъекта Российской Федерации выскажутся против принятия данного проекта федерального закона.

Если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено.
Отзыв законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения оформляется постановлением указанного органа.
Отзыв высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения подписывается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительно-
го органа государственной власти субъекта Российской Федерации).
Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения, принятые Государственной Думой в первом чтении, направляются в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления в Государственную Думу поправок к указанным законопроектам в тридцатидневный срок. До истечения этого срока рассмотрение указанных законопроектов во втором чтении не допускается.
Федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также заключенными в соответствии со статьей 268 настоящего Федерального закона соглашениями на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации может быть возложено осуществление отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации. В этих случаях применяются требования, указанные в пунктах 7 и 8 статьи 263 и статье 264 настоящего Федерального закона.
Полномочия, указанные в статье 262 настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти автономного округа, входящего в состав края, области, самостоятельно, если иное не установлено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

В краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в пункте 7 статьи 263 и статье 265 настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом.
В краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в подпунктах 3, 5, 7-14, 21-25, 27-31, 34, 37, 40, 41 пункта 2 статьи 263

настоящего Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.
Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий.

Языком договора о разграничении полномочий является русский язык. По договоренности сторон договор о разграничении полномочий может быть составлен и подписан на русском языке и государственном языке республики в составе Российской Федерации.
Порядок подготовки и предварительного согласования проекта договора о разграничении полномочий федеральными органами государственной власти определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом. Порядок подготовки проекта договора о разграничении полномочий исполнительными

органами государственной власти субъекта Российской Федерации до его внесения в федеральные органы государственной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с настоящим Федеральным законом.
Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в соответствии с настоящей статьей порядке, представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения.
Проект договора о разграничении полномочий одобряется или отклоняется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации.
Орган государственной власти субъекта Российской

Федерации, не являющийся стороной договора о разграничении полномочий, вправе получить по своему запросу проект данного договора до одобрения указанного проекта и внести в него свои предложения и замечания.
В случае внесения изменений и (или) дополнений в одобренный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации проект договора о разграничении полномочий или отклонения его отдельных положений проект договора о разграничении полномочий подлежит повторному предварительному согласованию и одобрению в порядке, установленном в соответствии с пунктами 3 и 4 настоящей статьи.

155
Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).
Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий.
Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное.
Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и (или) дополнений в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.
Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десять лет.
Досрочное прекращение действия (далее — расторжение) договора о разграничении полномочий возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда.
Расторжение договора о разграничении полномочий по взаимному согласию сторон и (или) продление срока действия данного договора осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для

заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий.
Расторжение договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон возможно в случае установленного вступившим в силу решением федерального суда нарушения другой стороной положений договора о разграничении полномочий. Решение федерального суда является основанием для принятия Президентом Российской Федерации или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) решения о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон. Решение о расторжении договора о разграничении полномочий по инициативе одной из сторон может приниматься не позднее чем через тридцать дней со дня вступления в силу соответствующего судебного решения и подлежит официальному опубликованию. В этом случае федеральный закон об утверждении договора о разграничении полномочий признается утратившим силу со дня официального опубликования соответствующего решения о расторжении договора в разграничении полномочий.
Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам.
Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.
Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации.
Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам

государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий.
В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения.
Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).
Орган государственной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся стороной соглашения, вправе получить по своему запросу проект соглашения.
Соглашения считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства Российской Федерации и официального опубликования в установленном порядке.
Порядок подготовки и согласования проектов соглашений, а также порядок утверждения соглашений Правительством Российской Федерации и порядок внесения в них изменений и (или) дополнений определяются Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.
Отдельные полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть временно возложены на федеральные органы государственной власти и (или) должностных лиц, назначаемых федеральными органами государственной власти, в случаях, если:
а) в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;
б) возникшая вследствие решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Российской Федерации просроченная задолженность субъекта Российской Федерации по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке,

установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации, превышает 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в последнем отчетном году;
в) при реализации полномочий, осуществляемых за счет предоставления субвенций из федерального бюджета, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допускается нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, если такое нарушение установлено соответствующим судом. В случае, указанном в подпункте «а» пункта 1 настоящей статьи, решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти принимается Президентом Российской Федерации по согласованию с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
Указом Президента Российской Федерации о временном возложении на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации должны определяться:
— перечень возлагаемых на федеральные органы государственной власти полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;
— федеральные органы государственной власти и (или) должностные лица, назначаемые федеральными органами государственной власти, на которые (на которых) возлагаются соответствующие полномочия, с распределением этих полномочий между ними;
— срок, на который соответствующие полномочия возлагаются на федеральные органы государственной власти, не превышающий срока устранения обстоятельств, указанных в подпункте «а» пункта 1 настоящей статьи;
— источники и порядок финансирования деятельности соответствующих федеральных органов государственной власти.
На федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной

власти субъекта Российской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и

поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации.
В случае, указанном в подпункте «б» пункта 1 настоящей статьи, в субъекте Российской Федерации на срок до одного года по ходатайству Правительства Российской Федерации решением Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в соответствии с федеральным законом вводится временная финансовая администрация.
Временная финансовая администрация не может вводиться в течение одного года со дня начала срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.
В целях восстановления платежеспособности субъекта Российской Федерации временная финансовая администрация в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности субъекта Российской Федерации, подготавливает проект закона субъекта Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на текущий год, а также проект бюджета субъекта Российской Федерации на очередной год, представляет данные законопроекты в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации. Временная финансовая администрация также обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации и осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации.
В случае, указанном в подпункте «в» пункта 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении, федеральными органами исполнительной власти полномочий, при реализации которых исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации допущены соответствующие нарушения, принимается Правительством Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации, с одновременным

изъятием соответствующих субвенций.
Решения федеральных органов государственной власти, принимаемые в соответствии с настоящей статьей, могут быть обжалованы в судебном порядке.
Конституционные принципы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов представляют собой способ организации федеративного государства, который определяет специфику конституционных взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственных власти субъектов РФ, а также последних между собой.
Важное значение в нормативно-правовой базе деятельности органов государственной власти в регионах имеет Указ Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», изданный летом 1996 г. Указ предписывает федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации использовать «основные положения» при решении задач социально-экономического развития регионов Российской Федерации, для повышения действенности экономических реформ, обеспечения роста благосостояния населения, а также развития федерализма и местного самоуправления.
Под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.
Основными целями региональной политики в Российской Федерации являются:
1) обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в Российской Федерации, создание единого экономического пространства;
2) обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
3) выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
4) предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
5) приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное

стратегическое значение;
6) максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
7) становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.
Основные задачи региональной политики в области развития федеративных отношений включают в себя:
1) защиту и обеспечение интересов Российской Федерации в целом, сохранение единства и территориальной целостности Российского государства;
2) децентрализацию власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением;
3) выравнивание реальных прав и компетенции субъектов Российской Федерации;
4) осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России;
5) реальное обеспечение действия прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства;
6) четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов РФ в решении вопросов, отнесенных к их ведению.
В Указе определяются основные положения региональной политики в экономической, социальной и национально-этнической сфере, а также нормативная правовая база этой политики.
Главная цель региональной экономической политики состоит в стабилизации производства, возобновлении экономического роста в каждом из регионов России, повышении на этой основе уровня жизни населения, создании научно-технических предпосылок укрепления позиций Российской Федерации в мире. В связи с этим усилия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ должны быть сконцентрированы на решении следующих задач:
а) укрепление экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
б) содействие развитию и углублению экономической

реформы, формированию во всех регионах многоукладной экономики, становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;
в) сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы повышения благосостояния населения, рационализация систем расселения;
г) достижение экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышение ее жизнеспособности в рыночных условиях;
д) развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и др.);
е) стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов Российской Федерации;
ж) оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
з) разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и др.); и) совершенствование экономического районирования страны.
При этом территориальное разделение труда и производственная специализация хозяйства регионов Российской Федерации должны обеспечиваться следующими методами:
а) модернизацией структуры хозяйства индустриально развитых районов на принципах экономики постиндустриального типа;
б) содействием развитию экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничных областей России и соседних государств, включенных в единые производственно-технологические системы;
в) обеспечением условий для привлечения ресурсов российских и иностранных инвесторов к созданию и

эксплуатации предприятий в слаборазвитых районах, а также к развитию производств, продукции которых заинтересована российская экономика;
г) привлечением инвестиций регионов России и иностранных государств, заинтересованных в развитии общероссийской инфраструктуры и ее включении в систему мировых коммуникаций;
д) обеспечением государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, прежде всего в сфере транспорта и энергетики, выравнивающего условия хозяйственной деятельности в различных районах страны;
е) поддержкой внешнеэкономической деятельности российских регионов, способствующей их экономическому развитию и улучшению условий жизни населения;
ж) оказанием содействия в подготовке для регионов квалифицированных кадров в различных областях международных и внешнеэкономических связей.
Основная цель региональной социальной политики состоит в формировании системы мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов Российской Федерации и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности. В Указе отмечается, что большинство вопросов развития образования, здравоохранения и культуры, жилищного и коммунального хозяйства, социально-бытового обслуживания населения и ряд других должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В решении крупномасштабных и острых социальных проблем требуется участие федеральных органов государственной власти, в том числе в проведении активной государственной политики, направленной на:
а) противодействие тенденции ухудшения демографической ситуации, острым проявлениям депопуляции населения;
б) предотвращение обнищания населения и минимизацию отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах;
в) сдерживание процесса имущественного расслоения в наиболее «бедных» и наиболее «богатых» регионах;
г) регулирование размещения беженцев и вынужденных переселенцев в районах, располагающих для этого необходимыми условиями, в соответствии с федеральной и региональными миграционными программами;

д) содействие развитию и совершенствованию системы образования на региональном уровне во взаимодействии с федеральной системой высшего и послевузовского образования;
е) оказание помощи населению регионов, попавших в кризисную ситуацию в результате стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, военных действий, острых межнациональных конфликтов.
Особое место в региональной социальной, политике занимают проблемы демографии. Их решение должно включать в себя:
а) регулирование миграционных процессов с учетом стратегических задач развития регионов и их геополитического положения;
б) сдерживание оттока населения из северных и восточных районов страны;
в) регулирование потоков вынужденных мигрантов и беженцев, создание условий для их рационального размещения на территории Российской Федерации;
г) осуществление мер экономического и социального характера, направленных на увеличение продолжительности жизни и естественного прироста населения в регионах России.
Важнейшими задачами региональной социальной политики являются:
а) стабилизация уровня жизни населения, создание прочной основы для его повышения во всех регионах Российской Федерации;
б) государственная поддержка малоимущих слоев населения в районах, не имеющих возможности собственными силами выполнить эту задачу;
в) поэтапное повышение уровня минимальных государственных гарантий (минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен);
г) обеспечение максимально благоприятных экономических, правовых и организационных условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов граждан России.
Субъектам Российской Федерации, которые не имеют достаточных средств для обеспечения гарантированного минимума доходов своего населения, необходимо дополнительно выделять государственные ресурсы, величина

которых должна определяться с учетом региональных различий в минимальных социальных стандартах.
В целях минимизации отрицательных последствий расслоения общества региональная политика должна быть ориентирована на:
а) совершенствование налоговой системы путем постепенной отмены налогов на средства, направляемые организациями на потребление, при одновременном усилении налоговой нагрузки на индивидуальные, особенно сверхвысокие, доходы и имущество физических лиц;
б) расширение прав субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов оплаты труда на основе региональных соглашений между объединениями профсоюзов, работодателями и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
в) введение на региональном уровне системы страхования заработной платы на случай неспособности работодателей выполнять обязательства по оплате труда. Важнейшим условием повышения уровня жизни граждан России является сохранение относительной стабильности в сфере занятости. На ближайший период основными задачами региональной политики в сфере занятости являются: а) перевод высвобождаемых работников на предприятия развивающихся отраслей, организация профессиональной подготовки кадров для новых прогрессивных производств; б) защита трудовых прав работников несостоятельных предприятий, эффективная поддержка граждан, потерявших работу, их профессиональная переориентация. В долгосрочной перспективе главным направлением региональной политики в сфере занятости является создание новых рабочих мест в развивающихся отраслях, в потребительской сфере, а также в организациях рыночной инфраструктуры.
Основная нагрузка в реализации мероприятий по повышению занятости населения ложится на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Региональная политика в этой сфере заключается в регулировании процесса высвобождения рабочих мест в тех регионах, где в силу структурных особенностей хозяйственного комплекса или -изменения государственной экономической политики складывается особенно острая ситуация с занятостью населения, для изменения которой местных сил и возможностей недостаточно.
Федеральные органы государственной власти должны активно

участвовать в осуществлении мероприятий в сфере занятости в районах концентрации государственных организаций, относящихся к отраслям естественных монополий и военно-промышленного комплекса.
В регионах с высоким уровнем социальной напряженности необходимо контролировать процесс банкротства

убыточных организаций, прибегая в случае необходимости к их целевой поддержке путем выдачи льготных кредитов на развитие производства, дотации на выплату минимальной заработной платы. Особое внимание следует уделять организациям, являющимся основой жизнедеятельности населения малых и средних городов.
В слаборазвитых районах, где ситуация осложняется наличием избытка трудовых ресурсов, необходимо оказывать поддержку развитию мелкотоварного производства как в городской, так и в сельской местности, стимулировать малое предпринимательство в сфере услуг и в агропромышленном комплексе.
Основная цель региональной политики в области национально-этнических отношений состоит в обновлении и дальнейшем эволюционном развитии национальной жизни всех народов России в рамках федеративного государства, а также в создании равноправных отношений между народами страны, формировании демократических механизмов разрешения национальных и межнациональных проблем.
Региональная национальная политика в государственно-правовой сфере должна обеспечивать:
а) формирование модели федеративного устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России и направленной на сохранение территориальной целостности государства;
б) создание правовой и нормативной базы для урегулирования национальных отношений;
в) создание на уровне федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации механизмов предупреждения межнациональных конфликтов;
г) создание правовых, организационных и материальных основ учета и удовлетворения национально-культурных интересов народов;

д) объединение усилий всех звеньев государственной системы и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, решительной борьбы с проявлениями агрессивного национализма.

Региональная национальная политика в духовной сфере должна обеспечивать:

а) уважение прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальности, социального положения и территории проживания;

б) равные права народов при любых формах их самоопределения;

в) предотвращение и мирное урегулирование межнациональных конфликтов;

г) государственную поддержку сохранения самобытной культуры малочисленных народов, условия для сохранения их языка, традиций и среды обитания;

д) развитие национальных языков и культур во всех сферах, прежде всего в сфере образования;

е) реальные возможности для функционирования русского языка как общегосударственного языка и как средства межнационального общения;

ж) укрепление национальной общеобразовательной и высшей школы как важнейшего условия сохранения и развития этнического своеобразия культур, содействие формированию у каждого нового поколения национального самосознания, открытого для восприятия ценностей других народов;

з) распространение объективной информации о жизни и проблемах народов, населяющих Российскую Федерацию, идей духовного единения, межнационального мира и согласия, сотрудничества во имя процветания России;

и) сохранение исторического наследия русской культуры, создание в обществе атмосферы уважения к ее достижениям, дальнейшее развитие многовековых традиций культурного взаимодействия, в частности межславянских связей, а также связей славянской, тюркской, кавказской, финно-угорской, монгольской и иных культур, в рамках общего евразийского этнокультурного пространства;

к) учет религиозных и конфессиональных особенностей различных народов, соблюдение равного статуса вероисповеданий, признание важной роли традиционной религии в воспитании чувства уважения и доверия между народами, веротерпимости; поддержку миротворческой

деятельности духовенства всех вероисповеданий, его уси--лий, направленных на укрепление межнационального согласия и сохранение целостности Российского государства.

Важными задачами федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области национальной политики являются поддержка и развитие национально-культурной автономии.

В Указе определяются цели и приоритеты формирования нормативной правовой базы региональной политики. При этом отмечается, что законотворческий процесс в сфере региональной политики должен быть направлен на гармонизацию отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Конституция РФ создает для этого необходимые предпосылки, являясь основой для разработки механизма регулирования федеративных отношений. Приоритет в этой сфере должен быть отдан законодательному разграничению полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поскольку решение таких вопросов, как разграничение государственной собственности на природные ресурсы, землепользование, бюджетное устройство и налоговое регулирование, обеспечение социально-экономических прав граждан, не должно осуществляться на индивидуальной основе, а также обеспечению соответствия конституций (уставов), законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам. Общие правила, установленные федеральными законами, могут конкретизироваться применительно к экономическим, национальным и иным особенностям регионов различными соглашениями и договорами между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Указе подчеркивается также особая важность обеспечения соответствия норм конституций (уставов), законов

и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам. Механизмом приведения действующих и вновь принимаемых

актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законам должна стать функционирующая независимая судебная власть, способная оперативно и непредвзято рассматривать споры между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Особая роль здесь принадлежит Конституционному Суду РФ, для повышения эффективности работы которого следует законодательно определить порядок реализации его решений.

Процесс формирования нормативной правовой базы региональной политики на Юге России имеет свою специфику. По мнению некоторых специалистов, в этом процессе надо учитывать наличие не только интересов федерального центра и субъектов Федерации, но и существование новых субъектов политико-правового процесса — национальных элит, которые обеспечили быстрое формирование институтов, эффективно выражающих политические интересы этносов и их объединений и претендующих на роль параллельных структур власти.

На основании мониторинга этнополитических политико-правовых процессов можно сделать вывод, что к началу третьего тысячелетия на Юге России завершилось превращение этнических групп (в лице своих элит) из субъектов культуры, которыми они признавались в советское время, в субъекты политики. В настоящий момент идет процесс формирования этносов как субъектов права. Официальное признание народов в качестве субъектов права в России происходило в:

а) федеральных законах, например, в Законе «О реабилитации репрессированных народов»;-

б) Указах Президента РФ, Постановлениях Правительства РФ о мерах по социально-экономической поддержке отдельных народов, например, в Указе Президента РФ «О социально-экономической поддержке балкарского народа», который вышел накануне 50-летия депортации балкарцев;

в) документах законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, в Постановлении Верховного Совета Северной Осетии «О социально-экономической и культурной интеграции Северной и Южной Осетии». Еще один аргумент правомерности рассмотрения этносов как субъектов права основывается на правовой коллизии советского

законодательства, унаследованной современным российским законодательством, — признании в качестве субъектов государственного права и республик, и этносов. Термин «субъект» в федеральном законодательстве относится к республикам, краям и областям, а во внутриреспубликанских — к этносам. Например, общеупотребительным является использование выражения «многосубъектные» республики по отношению к Дагестану, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии.

Двойственность толкования понятия «субъект» в федеральном и региональном законодательстве дает основания этносам и этническим группам ставить вопрос о своем правовом статусе. Принимаемые указы и постановления по отдельным Народам в конечном итоге создают ситуацию в общественном сознании, когда меры по поддержке конкретной этнической группы расцениваются остальным населением многонациональных республик как привилегия, дарованные свыше.

Развиваемый в федеральной правовой практике подход, основанный на Законе «О реабилитации репрессированных народов», предусматривающий издание отдельных постановлений по каждому из репрессированных народов, имеет существенные политические следствия. Он порождает: а) конкуренцию между этносами за получение тех или иных привилегий (как правило, связанных с восстановлением исторической справедливости в результате репрессий), доходящую до прямого противостояния; б) поиск «обиженными» этническими группами союзников в стане политической оппозиции федеральной власти, что сопровождается искусственной политизацией национальных движений. В этом контексте наметившееся деление национальных движений на «президентские», «правительствен-
ные», «оппозиционные» значительно усиливает их конфронтацию и провоцирует различные политические силы на розыгрыш национальной карты в вопросах, непосредственно не связанных с национальной политикой. Кроме того, сами этносы на Юге России претендуют на признание их в качестве субъектов правового процесса. Основанием для этого служит то обстоятельство, что они сохранили внутреннюю родовую структуру (тейпы, тухумы и т.п.) и механизмы ее функционирования (адаты), их жизнь никогда не исчерпывалась официальным правом, а всегда

дополнялась нормами обычного права.
Практический пласт проблемы признания этносов субъектами правового процесса, еще не нашедший своего юридического решения, представляет вопрос о правовом статусе институтов самоорганизации национальной жизни народов, через которые происходит реализация политических интересов этносов (съездов, конгрессов народов, казачьих кругов и т.п.).
Трактовка этноса как субъекта права лежала, например, в основе ст. 58 проекта Конституции Республики Адыгея, вводящей гражданство республики для представителей адыгской диаспоры за границей, которым на основании этнической принадлежности предоставляется право приобретения гражданства Республики Адыгея и одновременно гражданства России. За такой постановкой вопроса скрывается следующая логика: Российская Федерация понимается как федерация народов, и, следовательно, любой представитель «народа-учредителя» Федерации вправе претендовать на гражданство Российской Федерации. Однако Конституция РФ не предусматривает права субъектов Российской Федерации решать вопрос о предоставлении гражданства Российской Федерации иностранным подданным.
Таким образом, можно говорить о существовании ярко выраженной на Юге России тенденции региональной политики, направленной на конституционное признание народов субъектами права. Этот факт имеет множество юридических следствий, важнейшим из которых является рассмотрение вопроса о реформировании национально-государственного устройства Российской Федерации на принципах федерации народов.
В основе формирования нормативной правовой базы региональной политики на Юге России лежит противоречие, состоящее в том, что конституционное право Российской Федерации ориентировано на регуляцию взаимоотношений между субъектами Федерации, а правовое сознание этнически разнородного населения региона занято переосмыслением прав народов (этносов). Идет формирование нового правосознания и мировоззрения, в центре которого стоит идея национальной независимости и суверенитета, что непосредственно отражается в конституционных процессах в республиках Южного федерального округа.

Практически все республиканские конституции начинаются с провозглашения республики суверенным государством, однако содержание суверенности понимается федеральным центром и республиками по-разному. Необходимо прийти к общему толкованию этого отнюдь не абстрактного понятия. Если федеральное законодательство исходит из того, что мера государственной суверенности Российской Федерации не тождественна суверенности республик в ее составе, то нормы, заложенные в большинстве республиканских конституций, по существу, основываются на тезисе о равноправии федерального центра и отдельного субъекта Федерации.

Например, в преамбуле Конституции Кабардино-Балкарской Республики сказано, что «Верховный Совет КБР подтверждает государственный суверенитет Кабардино-Балкарской Республики как верховенство, самостоятельность, полноту и неделимость власти Республики в пределах ее территории, независимость и равноправие во внешних сношениях.».

Более жестко (с юридической точки зрения) об этом заявлено в конституциях других республик. Так, ст. 1 проекта Конституции Республики Адыгея объявляла ее суверенным государством в составе России, но в п. 3 ст. 54 предусмотрено, что Республики Адыгея оставляет за собой право возможного выхода Адыгеи из состава Российской Федерации, что прямо противоречит Конституции Российской Федерации. Ст. 1 Конституции Дагестана гласит: «Республика Дагестан есть суверенное, единое, демократическое государство в составе РФ, выражающее волю и интересы всего многонационального народа Дагестана», но в этой же статье утверждается приоритет республиканского законодательства над федеральным: «Республика Дагестан принимает свою Конституцию и республиканские законы, имеющие верховенство на всей ее территории». В ст. 65 Конституции Дагестана это положение конкретизируется: «Действие федеральных законов и других правовых актов Российской Федерации, противоречащих суверенным правам и интересам Республики Дагестан, может быть приостановлено Республикой Дагестан на своей территории. Эти акты могут быть опротестованы в установленном законом порядке». Фактическое провозглашение права на одностороннее (со стороны республики) прекращение федеративных отношений

закреплено в ст. 70 Конституции Республики Дагестан: «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа».
Правовая коллизия с федеральным законодательством в вопросе толкования содержания суверенности Российской Федерации в целом и ее субъектов нашла свое выражение и в конституционных документах Северной Осетии. О приоритетном праве Конституции Республики Северная Осетия над Конституцией Российской Федерации говорится в п. 3 ст. 4 Основ конституционного строя республики: «В случае невыполнения Российской Федерацией обязательств, взятых на себя в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеративным Договором по отношению к своим субъектам, Республика Северная Осетия оставляет за собой право в своих интересах самостоятельно осуществлять соответствующие полномочия». При этом, очевидно, также подразумевается возможность односторонней оценки действий Российской Федерации по выполнению своих обязательств перед республикой.
В ст. 7 Конституции Республики Ингушетия по сути дела также декларируется приоритет республиканского законодательства над общероссийским: «Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации правомерны на территории Республики Ингушетия, если они не противоречат суверенным правам Республики Ингушетия».
Подобный подход проявляется не только на уровне конституционных документов республик. Даже в Законе Республики Адыгея «Об основах организации и деятельности местного государственного управления и местного самоуправления в Республике Адыгея на переходный период» в ст. 1 говорится: «Компетенция, порядок организации деятельности местных органов государственного управления в Республике Адыгея регулируются Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», иными законодательными актами Российской Федерации и Республики Адыгея в части, не противоречащей настоящему Закону».
С проблемой толкования понятия «суверенитет» тесно связан вопрос реализации права федеральных органов власти на осуществление своих полномочий на всей территории Российской Федерации, включая и территории

суверенных республик в ее составе. В частности, это право на создание своих представительств и территориальных (региональных) органов и назначение соответствующих должностных лиц, предусмотренное в ст 77.2 Конституции Российской Федерации, согласно которому федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации должны стремиться к образованию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Однако на практике создание и деятельность подобных структур встречает сопротивление руководства республик, как, например, в случае с Временной Администрацией и Кавказской межрегиональной прокуратурой в зоне осетино-ингушского конфликта, или желание поставить эти органы в максимальную зависимость от республиканских властей.
С проблемой толкования понятия «суверенитет» также связаны вопросы обеспечения государственной безопасности, законности и правопорядка, требующие сохранения в Российской Федерации властной вертикали и безусловно-
го единоначалия. Такой установке явно противоречат, например, ст. 54 и 97 Конституции Республики Ингушетия, согласно которым ее Президент «вводит чрезвычайное положение в отдельных регионах или на всей территории Республики Ингушетия в случае угрозы суверенитету и территориальной целостности Республики Ингушетия или для обеспечения безопасности ее граждан с незамедлительным сообщением об этом Парламенту Республики Ингушетия», даже не информируя © своих действиях федеральные органы власти. Из контекста Конституции явствует, что обеспечение безопасности и территориальной целостности республики предусмотрено осуществлять за счет внутренних ресурсов (с точки зрения законодательства Российской Федерации «незаконными вооруженными формированиями»).
Таким образом, реальная правовая база региональной политики в республиках, находящихся в пределах Южного федерального округа, свидетельствует о сложившейся тенденции создания национальных государств в составе Российской Федерации, не стремящихся к сохранению единого правового конституционного пространства Российской Федерации.
Одновременно в массовом правовом сознании населения республик Юга России складывается новое «суверенное

мировоззрение», в котором абсолютизируются правовые нормы, установления, институты, обеспечивающие права этносов, а право нации становится высшей, вневременной ценностью. Фактически идет процесс реформации национально-государственного устройства Российской Федерации снизу, что всегда чревато конфликтами и жертвами. Так, уже сегодня недостаточность ныне действующих правовых форм регуляции национальной жизни на федеральном уровне на практике оборачивается неравенством прав нетитульного населения республик Юга России, что приводит к вытеснению русских из сфер управления и престижных социальных ниш, и, в свою очередь, влечет рост социальной межнациональной напряженности и «исход» русскоязычного населения из этих республик Северного Кавказа.

2. ОБЫЧНОЕ ПРАВО

Обычное право - это неписаные правовые нормы, которые сложились в результате традиционного применения одних и тех же правил к однородным случаям жизни. Нормы обычного права складываются исторически и носят естественный характер. К их основным признакам относятся:
1) обязательность на основании традиции или какого-либо авторитета;
2) действие по аналогии во всех однородных случаях;
3) повелительно (обязывающий)- предоставительный характер (требование обязанностей предусматривает предоставление прав);
4) устойчивость.
Важнейшей характеристикой обычного права является его многосубъектность, отражающая права различных уровней. Сакральным субъектом права выступает община — самоуправляющийся коллектив, обеспечивающий соблюдение норм обычного права. Ассоциированные надстроечные группы (союз общин, союз племен и т.д.) создают свою систему обычного права за счет обычно-правовых норм союзников. Субъектами норм обычного права выступают также семья и индивид (в качестве родича, общинника, члена семьи). К сфере регламентирования обычного права относят: отношения властвования (статус старейшин),отношения с соседними общинами и народами; брачно-семейные отношения; имущественные отношения, включая земельные; договорные и обязательственные отношения; уголовные преступления (четко не разграниченные с гражданско-правовыми отношениями); процессуальные отношения. Сложившуюся правовую ситуацию на Юге России можно определить как этнический полиюридизм. Этнический полиюридизм — это правовая ситуация, при которой сосуществуют системы обычного и позитивного права в полиэтничном социокультурном пространстве. Частью обычного права народов Северного Кавказа, принявших ислам, является шариат, который находится в противоречивых отношениях с адатами. В настоящее время наряду с нормами

адатно-шариатного права действуют нормы «позитивного права» — современного российского законодательства. Исторически можно выделить четыре основных этапа становления этнического полиюридизма на Юге России (по критерию становления и функционирования судебной системы):

I. Этноправовой плюрализм, который сложился в результате судебной реформы, проводимой российским государством в 60-е гг. XIX в. Его суть заключается в двуединстве государственного и местного адатно-шариатного законодательства. Так, в этот период основным политическим направлением в Республике Северная Осетия-Алания было административное введение российского законодательства (вследствие принадлежности большинства осетин к православной конфессии). Однако неофициально продолжали функционировать третейские суды, использующие нормы адата для урегулирования уголовных и гражданских дел. В Кабардино-Балкарии этноправовой полиюридизм проявлялся в большей степени, чем в Северной Осетии благодаря постепенному реформированию местного обычного права. Это находит выражение в сосуществовании адатно-шариатной и российской правовых систем (60-е гг. XIX в. — 20-е гг. XX в.), что связано с созданием переходных судебных органов (горские словесные и сельские суды), где наряду с нормами позитивного права применялись обычно-правовые (уголовные преступления против личности и собственности) и шариатские (гражданские и семейно-наследственные иски) нормы. Таким образом, этноправовой плюрализм — распространение имперского законодательства и легализация адатно-шариатного судопроизводства.

II. Политический полиюридизм включает три политических направления, существовавших до 1929 г. и связанных с правовым реформированием на Северном Кавказе: сохранение адата и медиаторского суда; сохранение шариата и расширение сферы его применения; полная ликвидация адатно-шариатного судопроизводства и формирование новых судебных институтов, основанных на советском судопроизводстве. Так, в Северной Осетии произошла резкая ликвидация адатно-шариатного судопроизводства, и активное внедрение советского судопроизводства осуществлялось при поддержке населением советской власти. Третейские суды были воссозданы в виде примирительных комиссий, а шариатские сохранились

вследствие признания приверженности северокавказских горцев исламу. В Кабардино-Балкарии осуществилась замена традиционных юридических институтов советскими с целью достижения формального компромисса между советской администрацией и религиозно-адатным судопроизводством. При этом полномочия медиаторского суда были ограничены, но создана разветвленная сеть шариатских судов различного уровня, которые не были востребованы местным населением. В итоге была предпринята попытка создания новых судебных органов с использованием методов традиционного судопроизводства, которые плохо прижились в кабардинском обществе. Таким образом, для этого этапа было характерно установление и доминирование советского судопроизводства, дополняемого нормами обычного права.

III. Политический моноюридизм предполагает два периода своего развития с 1929 по 1980-е гг. На первом этапе (с 1929 г.) советская власть осуществляет перелом в правовой идеологии и политике в регионе. Было полностью запрещено адатно-шариатное судопроизводство и внедрены советские судебные органы, то есть утверждение единой правовой системы сопровождалось латентным существованием норм обычного права. Так, с 20-х по 40-е гг. XX в. в Республике Северная Осетия-Алания ужесточение советской судебной системы сопровождалось ее укреплением и приспособлением осетин к условиям советского судопроизводства. В Кабардино-Балкарии при жестком запрете (вплоть до уголовной ответственности) использования норм обычного права их влияние сохранилось в виде неформального давления местного населения (сельской общины) на процесс урегулирования конфликтов в советском народном суде.
На втором этапе (в 1950—1980-е гг.) в республиках Северного Кавказа происходит возрождение традиционного судопроизводства по причине ослабления центрального и республиканского контроля. Формируется вариант северокавказской идеологии правового плюрализма. В его основе лежит использование советских, адатных и шариатских норм в рамках единого правового поля. Как следствие возникает правовой симбиоз, взаимная правовая адаптация местных правовых норм и советского права в единой социокультурной среде. В Северной Осетии третейское посредничество продолжает осуществляться

неофициально, а «полезные» нормы адата используются советскими судебными органами. В Кабардино-Балкарии произошла трансформация советского судопроизводства, выразившаяся в формировании полулегального адатно-шариатного судопроизводства. По-прежнему сохраняется неформальное влияние местной сельской общины на деятельность и решения советского суда, а судьи не препятствуют рассмотрению споров в медиаторском суде. Итак, главной тенденцией этого этапа является утверждение единой правовой системы, внедрение советского судопроизводства с латентным существованием норм обычного права.

IV. На современном этапе (с 1990-х гг.) в республиках Северного Кавказа оформляется этнический полиюридизм. Однако конституционно и в Северной Осетии, и в Кабардино-Балкарии сегодня функционирует единая моноюридическая правовая система. На практике при приоритетной роли российского законодательства продолжают сохраняться традиционные правовые обычаи без их легализации. В настоящее время в Северной Осетии региональные политические элиты ориентированы на применение норм российского законодательства при сохранении нейтралитета к отдельным нормам местного права. В Кабардино-Балкарии утвердился умеренный и радикальный полиюридизм. Региональная политическая, правоохранительная, правоприменительная и религиозная элиты выступают за признание норм адата и шариата без их легализации. Однако руководители Духовного управления мусульман в перспективе допускают возрождение легализованных норм шариата. Позиция же центра не предполагает введения специфических норм в Уголовный и Гражданский кодексы в соответствии с Договором РФ и Кабардино-Балкарской Республики.

Итак, по мнению ряда специалистов, обычное право необходимо рассматривать не как атавизм, а постоянный фактор правового развития общества. Обычное право постоянно развивается вместе с эволюцией любого общества, как неотъемлемый компонент жизни соответствующего народа и включенных в него сообществ. С интегративными и миротворческими нормами обычного права

связывают дополнительные возможности гармонизации межэтнических отношений.
В западной юридической антропологии сохранение традиционной правовой системы параллельно с формально действующим законодательством объясняется стремлением традиционного общества предохранить себя от социального разделения. Наличие в современных условиях этнического полиюридизма как сосуществования систем позитивного и обычного права западные исследователи объясняют через количественное измерение связи между принуждением и договором: чем выше выбор в пользу принуждения, тем меньше степень регулирования социальных отношений договором. Положительной тенденцией является выбор обществом принуждения как свидетельство доверия праву и публичной власти. Сторонники концепции приоритета договорных отношений обращают внимание на принцип добровольного обязательства, который характерен для традиционных обществ. Его суть заключается в том, что стороны могут договориться относительно применения нормы обычного права. Однако зарубежные исследователи полагают, что в перспективе общемирового развития общества утвердится лишь система позитивного права, то есть доминирующей тенденцией социального развития является унификация как выравнивание правовых систем по единому, рациональному основанию.
Анализ развития систем позитивного и обычного права на Юге России показал, что здесь намечается не столько тенденция к унификации правовой системы, сколько их сосуществование по принципу дополняемости. Хотя духовные лидеры и различные национальные движения выдвигают лозунги суверенизации республик, однако это не находит поддержки в лице региональной политической элиты в связи с отсутствием достаточных ресурсов для самостоятельного развития в республиках. Поэтому можно выделить две полярные тенденции развития этнического полиюридизма на Юге России:
1) насильственное утверждение норм позитивного права и отказ от норм обычного права при укреплении вертикали власти и, как следствие, выравнивание единого правового пространства;
2) легализация норм обычного права при сохранении договорных отношений и суверенизации республик.

3. ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Органы государственной власти — это субъекты государственной власти, которые осуществляют конкретные государственно-властные полномочия, обеспечивающие реализацию функций государства, характеризуются определенным порядком создания и соответствующим порядком деятельности. Каждый орган государственной власти создается в соответствии с установленным конституцией, законами или другими нормативно-правовыми актами порядком. Решения органа государственной власти носят обязательный характер для участников правоотношений и в случае необходимости подкрепляются принудительной силой государства. В совокупности полномочия органа государственной власти образуют его компетенцию (круг предметов ведения), подчеркивающую его самостоятельность как отдельного, но соподчиненного звена государства. Деятельность органов государственной власти осуществляется в установленных правовыми актами формах и методах. Органы государственной власти не могут действовать изолированно друг от друга. Эффективно реализовывать функции государства им позволяет объединение в систему органов государственной власти. Специфика России заключается в том, что она является федеративным государством с большим числом субъектов и сложной системой разграничения предметов ведения и полномочий между разными уровнями органов государ-

ственной власти. Проблемное поле, связанное с формированием и функционированием системы органов государственной власти, подлежит анализу в двух аспектах. В вертикальном — изучаются проблемы соподчинения федеральных и региональных органов власти, разграничения полномочий и предметов ведения (определение компетенции) между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ; функциональной комплементарности органов власти субъектов Федерации и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. В горизонтальном аспекте рассматриваются проблемы дифференциации объема полномочий, баланса ветвей власти; функциональной и демократической сообразности тех или иных органов на одном уровне государственной власти.
Единообразие системы органов государственной власти на региональном уровне призвана обеспечить ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, устанавливающая два требования к органам государственной власти субъектов РФ: 1) соответствие основам конституционного строя РФ;

2) соответствие общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом. Такие принципы были установлены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», новая редакция которого была принята 4 июля 2003 г. (№ 95-ФЗ). С одной стороны новый Федеральный закон урегулировал практику заключения договоров о разграничении полномочий, определив принципы заключения соответствующих соглашений и порядок утверждения договоров. С другой стороны — установил необходимость соответствия конституций (уставов), законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации данному Федеральному закону, тем самым инициировав и санкционировав процесс приведения в соответствие федеральному законодательству законодательных норм субъектов РФ.
Активность федерального законодателя в последние годы, направленная на урегулирование проблем, связанных с разграничением полномочии и предметов ведения,

установлением единых принципов организации государственной власти в регионах связана со сложной ситуацией в этой сфере на Юге России. В отличие от других субъектов РФ, республики Северного Кавказа не обладают мощным экономическим потенциалом, что не позволяло им оказывать некорректное давление на «федеральный центр», - с целью расширить свои собственные полномочия, получить определенные политические преференции и финансовые льготы. Однако особенность этнополитических процессов на Юге России в 90-е гг. прошлого века привела к возникновению острой потребности привести в соответствие основам конституционного строя целый ряд норм регионального законодательства. Анализ конституционных и других законодательных норм, установленных до принятия нового Федерального закона субъектами РФ, находящимися в пределах ЮФО, показывает, что имели место следующие политико-правовые коллизии, прямо угрожавшие целостности России, основам ее конституционного строя:

— провозглашение практически всеми республиками собственного суверенитета, трактуемого непозволительно расширительно с нарушением равноправия субъектов . РФ в их отношениях с РФ и между собой (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ);

— изъятие у федеральных исполнительных органов власти части полномочий, касающихся кадровой и исполнительно-распорядительной политики;

— нарушения в реализации функций судебной власти, единство которой установлено Федеральным конституционным законом.

Все эти обстоятельства потребовали от федерального законодателя скорейшего закрепления и совершенствования принципов организации региональных органов власти и распределения полномочий между федеральными и региональными органами власти. Работа по реализации данных принципов потребовала принятия обновленных редакций Основных Законов в большинстве субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО. В тоже время, работа окружной комиссии по подготовке предложений о путях реформирования отношений федерализма позволила убедить субъекты Федерации, заключившие договоры о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральным центром, расторгнуть эти договоры и пользоваться положениями

нового Федерального закона. Знаковым для региональной политической жизни стало изменение российского выборного законодательства. Так, переход к смешанной системе формирования региональных парламентов должен способствовать укреплению демократических основ российской государственности, единой партийно-политической системы, стабилизации общественно-политической ситуации на Юге России.

Рассмотрим региональные особенности функционирования системы органов государственной власти в субъектах РФ, расположенных в пределах ЮФО.

Республика Адыгея. Государственную власть в Республике Адыгея осуществляет Президент Республики Адыгея как глава государства и глава исполнительной власти. Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея является высшим органом представительной и законодательной власти (включает две палаты: Совет Представителей и Совет Республики), Кабинет Министров Республики Адыгея — органом исполнительной власти, суды Республики Адыгея — органами судебной власти. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти действуют в пределах своих полномочий самостоятельно, взаимодействуя друг с другом. Государственная власть да местах в Республике Адыгея действует в районах и городах республиканского значения.

Республика Дагестан. Согласно Конституции, Республика Дагестан является суверенным, единым, демократическим субъектом (государством) Российской Федерации, выражающим волю и интересы всего многонационального народа. Власть осуществляется народом через законодательные, исполнительные и судебные органы. Государственный Совет Республики Дагестан (избирается на 4 года Конституционным собранием, 14 членов — по одному представителю от каждого государствообразующего этноса) является гарантом прав и свобод «независимо от расы, этнического происхождения, пола, верований». Высшим органом исполнительной власти является Правительство Республики Дагестан. Законодательным органом является Народное Собрание. Депутаты однопалатного Народного Собрания избираются на 4 года на общереспубликанских выборах тайным голосованием.

Республика Ингушетия. Высшим исполнительным органом государственной власти является Правительство Республики

Ингушетия, которое формируется Президентом Республики Ингушетия. Парламент Республики Ингушетия именуется Народное Собрание (Халкъа Гулам). В соответствии со ст. 56 Конституции Республики Ингушетия Народное Собрание является единственным законодательным и представительным органом государственной власти республики.
Республика Кабардино-Балкария. Кабардино-Балкария — президентская республика в составе Российской Федерации. Президент избирается сроком на пять лет и является главой исполнительной власти. Парламент Кабардино-Балкарской Республики состоит из двух палат — Совета Республики и Совета представителей. Порядок выборов депутатов парламента устанавливается республиканским законом. Судебная власть на территории Кабардино-Балкарской республики осуществляется федеральными судами (общей юрисдикции, военными и арбитражным), формируемыми и функционирующими в соответствии с федеральным законодательством и Конституцией Российской Федерации.
Республика Калмыкия — Хальмг-Тангч. Высшим законодательным (представительным) органом является Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия -Хальмг-Тангч (избирается на 5 лет, состоит из 27 депутатов). Будучи по форме Президентской республикой, в качестве высшего органа исполнительной власти Калмыкия имеет Правительство Республики Калмыкия — Хальмг-Тангч.
Республика Карачаево-Черкесия. Высшим должностным лицом Республики Карачаево-Черкесии является Глава Республики. Высшим органом исполнительной власти является Правительство Карачаево-Черкесии. Высшим органом законодательной власти является Народное собрание Карачаево-Черкесии.
Республика Северная Осетия-Алания. Северная Осетия — президентская республика. Высший орган законодательной власти - однопалатный Парламент, избираемый сроком на 5 лет. Исполнительную власть осуществляет Совет Министров во главе с Председателем, избираемым на Верховном Совете.
Чеченская Республика. Избранный Президент Чеченской Республики возглавляет исполнительную государственную власть и является высшим должностным лицом республики. Правительство Чеченской Республики является постоянно действующим органом исполнительной власти Чеченской Республики. Правительство Чеченской Республики

разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития Чеченской Республики, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, формирует иные органы исполнительной власти Чеченской Республики, управляет и распоряжается собственностью Чеченской Республики, осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законодательством.

Краснодарский край. Государственная власть в Краснодарском крае осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Систему органов государственной власти Краснодарского края составляют: Законодательное собрание края, Администрация края, суды Российской Федерации и края. Администрация края состоит из главы администрации (губернатора) края, его первых заместителей, заместителей и структурных подразделений администрации края. Систему судов, которые осуществляют судебную власть в крае, составляют федеральные суды, действующие на территории края: краевой суд, районные, городские суды, краевой арбитражный суд, а также суды края — Уставной суд края и мировые суды.

Ставропольский край. Высшим органом исполнительной власти является Правительство Ставропольского Края

во главе с Губернатором, который является главным должностным лицом в регионе. Он формирует Правительство и администрацию края. В права и обязанности Правительства Ставропольского края входит планирование краевого бюджета и обеспечение его исполнения, управление имуществом края, разработка и реализация программ в экономике, культуре, социальной политике. Правительство контролируется Государственной Думой Ставрополья. Законодательная власть представлена Краевой Думой Ставропольского края, которая является представительным органом государственной власти на территории региона.

Астраханская область. Администрация Астраханской области является высшим органом исполнительной власти,

деятельностью которой руководит губернатор. Губернатор — высшее должностное лицо Астраханской области. Высшим органом законодательной власти является Астраханское областное представительное собрание. Судебная власть в Астраханской области осуществляется Астраханским областным судом, районными (городскими) судами, Арбитражным судом Астраханской области.
Волгоградская область. Согласно Уставу Волгоградской области, который устанавливает статус области и принципы организации и деятельности органов государственной власти, губернатор области и образуемые им органы управления составляют систему исполнительной власти Волгоградской области. Администрация области организует и осуществляет управление областью, формирует и исполняет бюджет и программы развития, представляя интересы населения области, берет на себя решение существующих проблем. Постоянно действующим представительным и законодательным органом власти является Законодательное Собрание.
Ростовская область. Государственную власть в Ростовской области осуществляет Законодательное Собрание Ростовской области и Администрация области. Высшим исполнительным постоянно действующим органом государственной власти Ростовской области является Администрация области. Избранный Глава Администрации (Губернатор) возглавляет исполнительную государственную власть

и является высшим должностным лицом области. Судебная система на территории области устанавливается Федеральным Конституционным законом.
Таким образом, в настоящее время система органов государственной власти субъектов РФ, находящихся в пределах ЮФО, сформировалась и функционирует с учетом единых принципов, устанавливаемых федеральным законодателем. В тоже время обеспечивается возможность учета местных исторических, этнополитических и лингвистических особенностей, что позволяет выстраивать взаимоотношения между органами различных ветвей государственной власти наиболее эффективным и сообразным образом. Существенное влияние на конституирование региональной властной системы оказывает сложный

внутриполитический процесс, борьба региональных и местных элит за возможность принимать общественно важные решения, доступ к властным и финансовым ресурсам. Противоречивость и неустойчивость той или иной системы региональной власти продолжает зависеть в значительной степени от локальной политической конъюнктуры; региональный конституционный процесс не завершен и будет развиваться главным образом в зависимости от конкретной констелляции эндогенных факторов политической действительности.

4. АППАРАТ ПОЛНОМОЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЯ ПРЕЗИДЕНТА В ЮЖНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе - должностное лицо, представляющее Президента РФ, которое обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа, и способствует повышению эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствованию системы контроля за исполнением их решений.
Институт полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе был введен Указом Президента, где

были определены основные задачи, решаемые полномочным представителем в процессе своей деятельности. К ним относятся: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о

политическом и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.
В своей деятельности институт полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе использует тактику нахождения компромисса. Эта тактика реализуется по трем направлениям, соответствующим области общих интересов субъектов Южного федерального округа.
Снижению межнациональной напряженности в экономической сфере способствует долевое пользование ресурсами субъектов Южного федерального округа. Необходимо достижение компромисса по данной проблеме, что будет способствовать развитию экономических связей различных территорий субъектов федерации. Эффективное использование федеральной собственности, недр и биоресурсов является первоочередным направлением региональной экономической политики. Другим показателем снижения межнациональной напряженности в экономической сфере субъектов Южного федерального округа является трудовая занятость. Проблемой остается низкий уровень жизни населения, проживающего на территории округа. Органами исполнительной власти территорий не обеспечено погашение задолженности по заработной плате, пособиям на детей и другим социальным выплатам. Решение этой проблемы возможно в случае развития промышленного и агропромышленного комплексов в регионе, способствующих созданию новых рабочих мест и регулярной выплате заработной платы.

Таким образом, показателями снижения межнациональной напряженности в экономической сфере являются долевое пользование ресурсами субъектов Южного федерального округа и увеличение трудовой занятости населения. Деятельность аппарата полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе в этой сфере реализуется посредством достижения компромисса по долевому пользованию федеральной собственности, недр и биоресурсов субъектов округа, а также организации кредитов и средств из региональных бюджетов для развития промышленного и агропромышленного комплексов в регионе, что способствует созданию новых рабочих мест и

регулярной выплате заработной платы. Перспективы осуществления этой деятельности в экономической сфере определяются в федеральной целевой программе «Юг России» до 2005 года, основная задача которой состоит в обеспечении единого федерального экономического, рыночного и финансового пространства на территории округа. Она включает 584 проекта на 110 млрд рублей: из них только 10 млрд — из федерального бюджета, остальное из местных и инвестиции.

Следующим направлением деятельности института полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе, способствующим снижению межнациональной напряженности в социальной сфере, является решение проблемы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев. По показателю прибывших сотен тысяч беженцев и вынужденных переселенцев в последнее десятилетие Южный федеральный округ оказался бесспорным лидером в Российской Федерации. Последствиями столь массовой и плохо урегулированной миграции стали высочайшая конкуренция на рынке труда, резко возросшие нагрузки на социальную сферу, неизбежные межнациональные столкновения бытового характера. В этих условиях деятельность аппарата полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе направлена на организацию условий в соответствии с социальными федеральными программами и предоставление дополнительных ресурсов из регионального бюджета. Изучение сложившихся проблем, накопленная информационная база позволили сформулировать предложения в адрес федеральных органов государственной власти. В адрес правительства Российской Федерации направлены информационно-аналитические материалы о проблемах вынужденных переселенцев из Чеченской Республики. Изучение организации работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах Южного федерального округа по обеспечению социальной защиты семей военнослужащих, погибших или пострадавших при исполнении служебного долга, позволило сформулировать меры по устранению недостатков этой работы.

Таким образом, в социальной сфере функционирование института полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе, связана с решением проблемы обустройства беженцев и вынужденных переселенцев.

Снижение межнациональной напряженности реализуется данной структурой посредством изучения организации работы органов государственной власти субъектов Южного федерального округа по обеспечению социальной защиты этой категории населения. В соответствии с федеральной целевой программе «Юг России», стратегическими направлениями решения этой проблемы будет обустройство вынужденных переселенцев из Чеченской республики; строительство поселков, жилья, школ, развитие инфраструктуры в Республики Северная Осетия-Алания; развитие инфраструктуры горной зоны в Республике Дагестан.

Третьим направлением деятельности института полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе, способствующим снижению межнациональной напряженности в политической сфере, является координация действий территориальных органов власти. Взаимодействие аппарата полномочного представителя с руководителями территориальных органов федеральных министерств и ведомств в Дагестане, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Калмыкии, Карачаево-Черкесии осуществляется в ходе рабочих встреч при налаженной системе взаимного обмена информации, позволяющей координировать общие действия. Заместители полномочного представителя приняли непосредственное участие в подборе кадров руководителей территориальных органов федеральных органов в Чеченской Республике. Совместно с Временной администрацией Чеченской Республики разработано и реализуется Положение об аттестации государственных служащих в Чеченской Республике. Активизировать подобное взаимодействие удалось за счет работы Коллегии территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Совета старейшин, Консультативного Совета и Совета по проблемам казачества при полномочном представителе Президента РФ в Южном федеральном округе. Используя все многообразие форм организационной работы в системе исполнительной власти — координация деятельности, взаимодействие, согласование, совместные разработки, организационное управление аппарата полномочного представителя обеспечило проведение конкретных мероприятий по укреплению исполнительской вертикали, формированию инициативных и ответственных государственных структур.

Таким образом, в политической сфере аппарат полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе осуществляет, взаимодействие, координацию деятельности и совместные разработки с руководителями территориальных органов для укрепления вертикали органов исполнительной власти.

5. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИДЕОЛОГИЯ

Региональная политика как деятельность органов государственной власти по управлению региональным сообществом выполняет функции его интеграции, мобилизации и регуляции. Логическую структуру этой деятельности можно представить в виде схемы: цель — средства — окружающая среда — результат. Поэтому осознание и обоснование цели деятельности органов государственной власти является важнейшей составляющей регионального управления. Эта цель, во-первых, определяется в результате анализа сложившейся в регионе ситуации и проигрывания возможных ее сценарно-базовых вариантов развития. Во-вторых,

она задается идеологически, если понимать идеологию как логически связанную систему идей и ценностей, которые непосредственно управляют деятельностью.
Региональные идеологии субъектов Российской Федерации на Юге России должны строиться, с одной стороны, на основе общенациональной (российской) идеологии, а с другой — с учетом региональной специфики. Однако в современной России сложилась своеобразная идеологическая ситуация: отсутствие целостной системы общенациональной идеологии привело к такому региональному идеологическому плюрализму, в котором отсутствуют общезначимые идеи и ценности. Поэтому формирование региональных идеологий на Юге России во многом еще носит стихийный характер или является произвольным идеологическим творчеством доминирующих в регионе политических элит.
Проблемы формирования региональных идеологий на Юге России обусловлены не только тем, что в России отсутствует общенациональная идеология. Эти проблемы связаны и с тем, что социокультурное пространство

субъектов Российской Федерации в Южном федеральном округе, включающее в себя традиционные культуры многочисленных народов, религиозные и идеологические общности, этнические сообщества городов и территорий, носит мозаичный характер, значительно дифференцированный уровнем и качеством жизни. Каждая из этих общностей является носителем различной политической культуры, нормативно-ценностных и морально-нравственных комплексов, способов и методов легитимации власти и управления, формирования и смены элит, стимулов хозяйственной деятельности и личной мотивации. Это разнообразие, умноженное на кризисные явления и неизбежность жесткой конкуренции, ведет к конфликтности между различными региональными сообществами, способствует развитию и воспроизводству крайних этнонационализмов, ксенофобии, сепаратизма, религиозного фундаментализма. Трудности функционирования традиционных форм и механизмов в правовом пространстве государства приводят к усилению влияния отдельных национальных и региональных элит, к проявлению их в теневой и криминальной сферах.

В условиях отсутствия в России общенациональной идеологии и конкуренции между региональными сообществами региональные идеологии начинают приобретать все более прикладной характер, в которых акцентируется внимание на текущих проблемах регионального развития, а не на долгосрочных и общезначимых его целях.

Формируя общезначимую цель регионального развития с учетом экономической и геоэкономической, политической и геополитической, социальной и этнической, религиозной и культурной его специфики, региональная идеология должна давать представление о месте и роли того или иного региона в Российской Федерации. Интегрируя региональное сообщество, региональная идеология должна определять «директивы» человеческой активности в территориальном социуме. Мобилизуя региональное сообщество, региональная идеология должна стимулировать деятельность людей.

Более четкое понимание роли региональной идеологии в жизнедеятельности человека и функционировании регионального сообщества дает представление о ее функциях. Познавательная функция региональной идеологии

состоит в том, что она формирует когнитивную модель региона, его специфику и место в Российской Федерации. Оценочная функция задает иерархию общезначимых для регионального сообщества предпочтений социального, политического, экономического, нравственного и др. характера. Футурологическая функция моделирует будущее состояние регионального сообщества. Программная функция идеологии показывает цель регионального развития и способ ее достижения. Организационная функция определяет принципы организации регионального сообщества и регионального управления. Защитная функция региональной идеологии состоит в обеспечении принципов конкурентного взаимодействия с другими региональными сообществами.
В региональной идеологии выделяют следующие уровни. Первый уровень идеологии — теоретический — предполагает разработку и распространение фундаментальных значки и ценностей.
В 'порой уровень — пропагандистский - связан с разра-Сс ч' - ' и распространением общедоступных идеологичес-

ких знании и ценностей, приемлемых для массового понимания и внедрения в сознание различных социальных групп. Третий уровень идеологии — обыденный — предполагает формирование, распространение и внедрение повседневных идеологических представлений и ценностей. Обыденные идеологические представления и ценности образуются двумя путями: первый путь означает, что идеологи-профессионалы, в частности пропагандисты, разрабатывают простые, элементарные идеологические представления и ценности, рассчитанные на повседневный уровень усвоения идеологии. Второй путь предполагает, что идеологические представления и ценности вырабатываются самостоятельно индивидами в их повседневной жизни. Это обычно взгляды, формируемые личностями в сфере общения и быта (как правило, это - рассуждения о политике в компании сослуживцев и друзей).
В настоящее время региональные идеологии на Юге России занимает важное место в самоидентификации и в самоорганизации территориального сообщества, включая элиту, в ее взаимодействии с населением и федеральным центром. В условиях отсутствия государственной идеологии и общенациональной идеи сформировалась целая

совокупность идеологических стереотипов местного значения. Попытка официальной власти блокировать становление общероссийской идеологии на практике обернулась крайней идеологизацией социокультурного пространства регионов. В стремлении минимизировать идеологическую составляющую социальных изменений была достигнута совершенно противоположная цель — все сферы общественных отношений приобрели идеологическую доминанту, но только прикладного характера.
Специфичность и сложность ситуации заключается в том, что прикладная идеология, не представляя собой целостной теоретической идеи, исторически и геополитически выверенного единого целою, внедрилась в политические и экономические интересы региональной элиты, муниципальной демократии, в интересы протестного электората, оппозиционных движений, директорского корпуса, социальной и культурной сферы. Лишившись прежних концептуальных государственных приоритетов, мировоззренческих национальных контуров, высоких сфер общегосударственной (федеральной) политики, идеология как бы понизила свой общественный статус, переместившись на уровень повседневных бытовых представлений и нужд.
В этих условиях существенное значение приобретает идея о роли и развитии регионов как системном представлении различных взглядов, выражающих коренные интересы больших социальных групп (народов, классов, общностей, социальных движений), как продукте самостоятельного регионального мышления и деятельности; как организующей основе российской государственности.
В настоящее время можно выделить несколько идеологических форм, которые по своему дифференцируют региональное сообщество: идеология федерального центра; идеология региональной административной элиты; мировоззрение интеллектуального меньшинства; идеология «выживания» и приспособления; идеология социального протеста.
Образование идеологических форм в территориальных сообществах, по данным социологических исследований, не совпадает с политико-идеологической дифференциацией населения этих территорий, поскольку подавляющая часть населения регионов вообще не имеет представления о характере той или иной правящей идеологии и не проявляет к данной проблеме вообще интереса. Эта категория

населения не испытывает негативных чувств и не безразлична к проблеме идеологии, но при этом население не задумывается, насколько его сознание идеологически закодировано.
Кроме того, была выявлена взаимосвязь социальной структуры региона и региональной идеологии, которая проявляется в современном российском обществе глубокими противоречиями социально-экономического и политико-властного характера между столичным и региональным социумом между властью и обществом, между производством и распределением. Эти факторы не только усиливают социально-политическую дифференциацию общества, но и способствуют консолидации организации населения на идеологической основе. При определенной поддержке и создании условий со стороны федеральных и региональных уровней управления, все менее насущным является формирование в регионах протестных движений, и, все более существенными оказываются способности и потенциал самого регионального сообщества. Важными идеологическими факторами современного регионального развития становятся: самопомощь и самоорганизация: защита социально-экономических интересов сообщества с ориентацией на единство действий, перспективное развитие и осуществление антикризисных преобразований, которые сегодня невозможны в одиночку, в отрыве от российского экономического и культурного пространства, от мирового сообщества.
Вместе с тем социальная идентификация и самоорганизация населения регионов осуществляется преимущественно на основе отрицания норм и ценностей господствующего политического слоя. Эта негативная политическая самоидентификация, которая представляет объективное явление, в целом деструктивна и до недавнего времени была направлена на разрушение сложившегося социального порядка.
Основной водораздел в социокультурном пространстве территорий по поводу регионального развития проходит между либеральной идеологией и действием политических верхов и социальных низов. Построения и ролевые функции местной интеллектуальной элиты и оппозиции имеют вспомогательное значение, хотя существуют и проявляются в качестве самостоятельных направлений. Эти группы, как показывают социологические исследования, не пользуются

на местах большим влиянием. Идеологическая структура является сложной конструкцией для массового общественного сознания, вдобавок отягощенной глубокими нравственными переживаниями, что, однако, для современного провинциального населения несвойственно. Идеология и действия оппозиции также без энтузиазма воспринимаются на местах большинством населения, в силу давно известных сюжетов и аргументов, которые не характеризуются новизной и были на слуху на протяжении многих столетий. Отсутствие изменений к лучшему в бедном маргинальном социуме приводит к обособлению общественного

критического настроя и переводу своих взглядов в ранг самодостаточных.

Идеология политической элиты интеллектуалов и оппозиции объективно связана с позицией «выживания»: всех интересует вопрос о политическом и социально-экономическом приспособлении к существующей действительности. Элементы идеологии «выживания» присутствуют в первичных теоретических построениях и в реальных действиях. При этом элита и оппозиционеры придают указанному направлению мышления некую концептуальную форму, что выводит его за пределы повседневных нужд и усиливает мировоззренческое начало. Все это отражает вектор движения регионального сообщества к устройству такого социокультурного пространства, которое носит «согласованный», «взаимодополняющий», «духовный» характер, где преобладает мощная органически неизбежная социальная политика. Этот вектор отражает движение экономики от рыночной стихии (кстати, существует множество мнений о пределах рыночных отношений) к хозяйству, где осуществляется быстрое замещение труда знаниями, и развитие человека, как главного фактора хозяйственной трансформации, дополнение многих механических элементов трудовой деятельности активными творческими процессами (в перспективе во все большем масштабе), влияет на изменение значимости и роли местного развития формирование принципиально нового гуманистического социального устройства, перенесение акцентов на региональные, городские и муниципальные уровни.

Важным идеологическим фактором современного регионального развития становится самоорганизация. Региональное взаимодействие опирается на принципы идеологической самоорганизации, среди которых следует отметить принципы дополнения, компенсации, противоречия, ключевого звена.

Принцип дополнения позволяет получить модель регионального сообщества совершенно нового уровня и системных взаимосвязей. Появляются новые смысловые и содержательные моменты, которые не обнаруживаются в каждой из идеологий в отдельности.

Принцип компенсации реализуется в том, что любая из указанных идеологий компенсирует другую идеологию, если это необходимо на определенном' временном этапе, если она не является законченной мировоззренческой системой, или если ее влияние на население ограничено. Это характерно для любого социального организма, который формируется, в том числе и усилиями регионального административно-территориального управления. Социальный организм включает механизмы компенсации, взаимной поддержки, подстраховки и групповой солидарности. Каждая из идеологий имеет свои сильные стороны. Так, например, идеология интеллектуалов — концептуальность; протеста — мобильность; «выживания» — высокие адаптационные возможности.

Принцип противоречия способствует относительно самостоятельному существованию отдельных идеологий. Все остальные принципы могут проявляться в том случае, если идеологии самостоятельны и по содержанию, и по способам функционирования и распространения. Противоречие обусловлено не противоположными целями, а является синонимом автономности и качественности идеологии.

Принцип ключевого звена связан с ролью и предназначением каждой из идеологий и способом ее осуществления в тот или иной период общественного развития. Роль ключевого звена в условиях поиска основополагающих социальных и ценностных ориентиров, когда духовный кризис определяет вектор развития, реализует идеология интеллектуалов. Идеология протеста активизируется в период массовых социальных потрясений, а «выживания» — в период адаптации к новым условиям.

В условиях, когда государственное регулирование территориальными социумами адаптировано к региональной

специфике и условиям, идея регионального развития приобретает конкретные очертания как способа укрепления российский государственности. Этому способствуют следующие обстоятельства:
— нестабильность общественно-политической обстановки, кризис и неспособность государственной власти охватить все многообразие проблем общественного устройства, что «смягчается» на местах деятельностью административно-территориальных систем управления;
— поддержание регионального развития происходит во многом по старым технологиям и схемам, что не отражает весь спектр новых функций и замещается гибким перераспределением властных полномочий между центром и регионами;
— стихийность государственной политики, отражающейся в непоследовательности ее реализации, что компенсируется стабильностью мобилизационных и интеллектуальных усилий регионов;
— отсутствие четких критериев межрегиональной дифференциации возмещается индивидуальной инициативой региональных систем управления, знанием реальной обстановки, соответствующим уровнем организационного и профессионального опыта;
— отсутствие идеологической концепции становления российского государства частично возмещается долгосрочными и краткосрочными программами регионального развития, поддержания целостности территории и государственных границ.
По мнению социологов, либеральная идеологическая консолидация, идущая впереди социально-экономического сближения, духовно-нравственного объединения, национальной солидарности в одиночестве, не имеет позитивного содержания. Она глобально дифференцирует общество на два самостоятельных социально-экономических и политических блока: на богатых и бедных.
С этим необходимо согласиться, тем более, что сегодня российский социум представляет не монолитное сообщество, а совокупность дифференцированных друг от друга территориальных сообществ. Политико-идеологические позиции богатых и бедных способствуют противопоставлению, противостоянию экономических и политических обстоятельств в социальном взаимодействии между ними. Недостаток экономического влияния, низкий

социальный статус бедных слоев населения компенсируется их политико-идеологическим экстремизмом на обыденном уровне.
В данных условиях и содержание идеологических смысловых конструкций, и функции идеологии весьма специфичны по сравнению с более или менее процветающим обществом. Для бедных она является средством и механизмом преодоления социальной неудовлетворенности и анонимности, становления групповой идентичности, политизации общественных настроений, что, в конечном счете, обусловливает очередной виток социальной конфронтации в обществе.
В противовес этому происходит политическая консолидация богатого населения. Она также по своим социальным параметрам конфликтна, поскольку связана с защитой своих, исключительно групповых, интересов, с поддержанием собственных привилегий. Эта консолидация не всегда основывается на собственном экономическом могуществе, она может начаться с контроля над распределительным механизмом и властью.
Таким образом, происходящая политическая самоорганизация и консолидация осуществляется преимущественно на базе неприятия норм и ценностей других политических сообществ и в меньшей степени на основе общих социальных целей и социокультурных ценностей. Поэтому при определении характера региональной идеологии следует исходить из неоднозначности и многоуровневое ее понимания.
Причем, как любая система идей и ценностей, она не может быть простой совокупностью коренных интересов различных социальных групп и имеет неоднозначное отношение со стороны различных слоев общества. Одни в целом негативно относятся к идеологии вообще, видя в ней едва ли не главный источник и механизм тоталитарного политического порядка. Другие — видят одно из могучих средств манипулирования общественным сознанием. Третьи — способ национальной идентификации и социальной консолидации.
Формирование идеологий регионального развития, в рамках которых сочетаются социальные интересы населения территорий и групповые интересы элиты, опирается на определенные мировоззренческие основания и социально-исторические факторы прикладного характера. В каждом из регионов такой процесс пойдет своим путем, учитывающим специфику и ситуацию, что позволяет настаивать

на собственных и оригинальных моделях формирования и, безусловно, решении задач регионального развития. Региональная идеология не может быть заимствована или перенесена автоматически с даже очень близкого или похожего территориального образования, хотя бы в силу того, что любой положительный опыт — это решение вчерашних проблем. Но, тем не менее, существуют и общие мировоззренческие и организационные факторы.
Серьезной консолидирующий основой формирования региональных идеологий является государство. При этом, как бы ни была существенна роль государства, а вслед за ним и влияние региональных органов власти, среди созидательных составляющих регионального развития ведущую, быстро возрастающую роль начинают играть трудящиеся как производительная сила и население как социальная сила. Именно им, а по сути, народу, присущи такие функции, как социально-экономическое и политическое управление, рациональное использование ресурсов природы и культурное созидание, позволяющие по-новому, с учетом объективных возможностей, определить приоритетность сознательного творчества.
Региональная идеология как система взглядов и ценностей должна быть основана на идее государственности и принципах общности социума, формирования баланса политических, экономических, культурных, духовных интересов коренных наций, социальных слоев, обществ, социальных движений; отстаивания приоритета интересов регионального сообщества во всех сферах общественной жизни в конкретных исторических и территориальных условиях.
Этот подход, по большому счету, не имеет ничего общего с совокупностью способов и приемов воздействия власти на общественное мнение в соответствии с узкими целями и интересами административной элиты. Это две разные идеологии. Одна функционирует как совокупность средств самоидентификации регионального социума на основе социокультурной структуры данной территории. Другая — как самоидентификация на основе партийных, национальных и других узковедомственных интересов, проявляясь в пренебрежительном отношении к позиции других

наций и национальных групп. Общественное мнение подгоняется под эту структуру, идеология в своих крайних проявлениях смыкается с национализмом, сепаратизмом и экстремизмом, служит обоснованием для стремления элит к политическому лидерству и захвату власти.
Мы привыкли, что для идеологии характерны: партийность, ведомственность, клановость, нетерпимость к альтернативному мышлению, подчинение социально и национально значимых ориентиров партийной программе и доктрине. Сегодня мы наблюдаем, что основная цель усилий власти по формированию официальной идеологии связана с необходимостью очередного пропагандистского прикрытия жесткого социально-экономического кризиса и противостояния в обществе после провала широкомасштабной кампании по подписанию договоров об общественном согласии. Причем любая из предлагаемых прикладных идеологий сейчас носит номенклатурный характер и не имеет под собой реального социального основания. Собственно это не идеология, а система аксиом и доказательств по идентификации. В таком подходе заинтересованы определенные социально-политические общности, пытающиеся преодолеть свою социально-политическую анонимность путем проведения параллелей в историческом и в современном политико-этническом пространстве.
Формулируя идеологию регионального развития, необходимо, чтобы современная идеологическая кампания была не просто поиском объединяющих всех идейных символов и мировоззренческих стандартов при аморфности духовной и интеллектуальной жизни в центре и на местах, чтобы она не прикрывалась «покрывалом» политического плюрализма при социальной и экологической дезинтеграции общества. Общественный консенсус не может мыслиться властью как всеобщее ритуальное поклонение символам рынка и мировой цивилизации, не может отражать стандартизацию поведения по санкционированным сверху социальным образцам. Региональная идеология не может быть сформирована только усилиями официальной пропаганды, отражая социально-экономические и политические установки и цели региональной элиты. Современная региональная идеология

должна представлять собой совокупность теоретических доказательств, обосновывающих право той или иной политической группы или партии через полноту отражения интересов территориального социума на административно-государственное управление, на владение государственной властью.
Региональная идеология представляет собой один из существенных рычагов воздействия номенклатуры на социокультурное пространство региона. Она в наиболее концентрированной и концептуальной форме доводит свой социальный интерес через идеологию как до населения, так и до центральной власти. Поставить под контроль населения провинциальную номенклатуру и добиться формирования региональной идеологии на основе интересов населения есть задача самосознания территориального социума, его ментальность и политическая мудрость.
Региональная идеология как явление может быть свойственна какой-либо его части, сформированной по политическому признаку, а также присуща общественному большинству. В жизни сообщества она играет двойственную роль: в качестве фактора дифференциации и интеграции социума. Зачастую современная региональная идеология замешана на социальных предрассудках населения, паразитирует на негативных эмоциях городских и сельских жителей к центральным государственным институтам, к представительным органам демократии. Это удобный способ проведения узкономенклатурных интересов местной элиты.
Региональная идеология будущего должна отойти от социальной анонимности и имитации государственности на уровне местных экономических возможностей. Территориальным сообществом государственность воспринимается и одобряется в значительной степени через местную демократию. Однако степень демократизации, которая помогает формированию общегосударственной и общенациональной со сложным синтезом идеологии, не тождественна степени независимости региона от центра. Она есть обоснование социально-политической цели всего территориального сообщества.

Новая реальность подвигает нас к тому, что формирование идеологии регионального развития должно опираться на новый социально-политический статус региона,

восстановленный в своих правах, имеющий все возрастающий авторитет политических решений. Формирование идеологии регионального развития для достижения целевых установок административно-территориального управления ставит на повестку дня решение следующих практических задач: разработку стратегии и тактики развития применительно к региону в целом, к конкретным проблемным зонам и сферам деятельности. Однако необходимо учитывать, что это не разовые преобразования сообщества с целью достижения единовременного качественного результата, а постоянный, непрерывный и активный процесс, включающий развитие и совершенствование. Поэтому закономерно, что сама региональная идеология подвержена развитию и изменению, а как часть общего поступательного движения сообщества, она является предметом изучения и деятельности для специально подготовленных менеджеров. В дополнение к логике и содержанию общегосударственного развития, региональная идеология призвана формулировать и определять направление развития местных сообществ, отталкиваясь от конкретных потребностей, интересов и желаний индивидуумов, формируя участие, поддержку и согласованные действия сообщества.

Вчерашние ценности не могут стать истинами завтрашнего дня. Поэтому необходимо ориентироваться на постоянное обновление государственного организма, где самыми чуткими показателями является реальное сознание человека. Но человека невозможно вычленить из среды своей семьи и местного сообщества. Склонность к естественному объединению, формирование и приобретение общественного капитала, который не может быть результатом индивидуальных действий, способность создания новых объединений и взаимоотношений строятся на основе общих ценностей. Причинно-следственные связи имеют взаимный характер, все преобразования обусловлены и жизнеспособность общества зависит от корпоративной взаимоподдержки основных систем. Таким образом, региональная политика обречена на неуспех, если не имеет четких ориентиров и направлений, которые определяют ее цели и стремления, того, чего она хочет добиться в своей деятельности.

Целевая ориентация в определении региональной политики возникает не только для того, чтобы иметь ориентиры в окружающем мире, но и потому, что регион — это

сообщество, объединение индивидов и их исторически развивающиеся отношения во имя достижения определенных целей, в основе которых всегда лежат определенные идеи. Люди объединяются и создают различного вида и уровня организационные структуры для того, чтобы с их помо-тцью решать свои проблемы. Это означает, что люди придают такому организационному процессу определенную идейную и целевую ориентацию.

Общая ситуация в России побуждает население регионов к национальной и социальной консолидации и к самодеятельности. Возрождаются некоторые формы самостоятельной организации, связанные со сложным синтезом традиций прошлого и актуальности нового. В регионах создаются социально-психологические предпосылки для формирования национального самосознания, правовой этики и социальных действий, которая используется национальной элитой. В Чечне, например, в практику общественной жизни внедряются нормы шариата (мусульманского права). Отделение общероссийского движения «Честь и Родина» в Дагестане выступило с инициативой формирования из числа годных к военной службе дагестанцев ополчения для поддержания порядка и стабильности в республике. В приграничных с Чечней районах создаются вооруженные дружины по обеспечению общественного порядка и борьбы с террористами. Терское казачество возобновляет дореволюционную практику публичных наказаний, что является элементом самосуда. Также нельзя не заметить, что имеются и тенденции целенаправленного навязывания национал-патриотическими группами и блоками идеализированной модели национальной общности или национально-государственного образования. Например, имеет место обострение кадровой

проблемы и механизма национального представительства в органах власти, что является предметом многочисленных политических спекуляций.

Государственно-региональное содружество должно, с одной стороны, соответствовать общемировым гуманистическим тенденциям сближения и сотрудничества, как наиболее перспективной форме развития крупных территориальных социумов, а с другой стороны, отвечать оптимальному сочетанию свободы выбора каждым сообществом собственного

направления развития и морально-нравственных позиций для каждой личности, сохранять преемственность национальных традиций и поколений, способствующих созданию ценностей социального гуманизма.

Современной России нужна идея, способная мобилизовать все ресурсы — материальные, организационные, интеллектуальные — для выхода из кризиса. Она не может и не должна повторять как собственные заблуждения, так и ошибки других стран, она должна найти свой перспективный путь общественного развития. Общий вектор этого пути намечен — развитие общества на основе возрождения духовности и гуманизма. Именно идеология регионального развития через структуру институциональных стандартов определяет социальную ориентацию, поведение и качества личности, решающим образом влияет на эффективность, гуманистическую направленность и выбор варианта стратегии регионального развития.

Общий вектор этого пути намечен — системное развитие общества на основе возрождения духовности и гуманизма. Предлагаемые варианты и методы выхода из кризиса исключительно экономическими или только финансовыми средствами изначально тупиковы для решения проблемы системного развития общества.

Россия, прошедшая жестокий путь испытаний, может и теоретически и практически внести свой вклад в поиск и утверждение новой доктрины общественного развития мира — общества глобального гуманизма.

Уже пришло горькое понимание того, что главной причиной современной общенациональной трагедии российского общества является то, что в переломный исторический момент в нашей державе не сформировалось социальной силы, способной не только увидеть следствие многолетнего абсолютизма и тоталитаризма, но и помочь обществу ясно понять условия и факторы, положение, в котором оно оказалось, осознать в каком направлении необходимо двигаться и что конкретно для этого необходимо делать. Без этой силы в обществе образовался вакуум общенациональной идеи, настойчиво и некорректно развивалась борьба за место общенациональных лидеров, происходила поляризация социальных слоев и конъюнктурная перегруппировка общественно-политических сил, которые так и не смогли предложить органическую для страны доктрину общественных реформ, выражающую интересы

большинства ее граждан и отвечающую глубинному укладу народной жизни.
Именно идеология регионального развития через структуру институциональных стандартов определяет социальную ориентацию, поведение и качества личности, решающим образом влияет на эффективность, гуманистическую направленность и выбор варианта (сущность) стратегии регионального развития.

6. РЕГИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

После приобретения Россией государственного суверенитета одной из ведущих тенденций политического процесса в ней стала регионализация, которая сопровождается «суверенизацией» национальных и территориальных образований, возникновением самостоятельных субъектов регионального управления.
Регионализация — это, с одной стороны, рост свободы действий на всех этажах государственно-управленческой иерархии, проистекающий из альтернативности ситуации в период трансформации и расширения поля возможного спектра политического выбора. С другой стороны, это — переход к новому типу сложности общественных отношений, обусловленный изменениями правил экономической,

социальной и политической игры, в которой постепенно рушатся барьеры доступа к управлению. Регионализация являлась не только следствием политических амбиций региональной элиты или анклавной ментальности населения в субъектах Российской Федерации. Она была результатом появления новых свойств общественной системы в целом, которая меняла свою социально-политическую и геополитическую организацию, пытаясь выйти из кризисного состояния. Регионализация была также реакцией на кризис господствовавшей до этого системы управления, основанной на жестком централизме и унификации управленческих целей и средств применительно к регионам.
Однако многие регионы России оказались неподготовленными к работе в условиях переходного периода. Непредсказуемое поведение федеральных властей, «резкие движения» их в сфере политики и экономики побуждали региональные органы

государственной власти, не имевшие реальных рычагов влияния на ход реформ и социальную защиту населения, действовать лишь в режиме «быстрого реагирования» и «выбивания» у центра исключительных льгот по налогообложению, кредитованию, бюджету, распределению квот, лицензий и т.д. При этом общей проблемой являлись восстановление функций государственного управления и переход на новые его модели, поскольку появившиеся в 90-х гг. XX в. региональные властные структуры оказались более способными, впрочем, как и центральная власть, к воспроизводству старых традиций командно-административной системы, чем к инновационным методам и формам политического руководства. На уровне управления это породило конфликтную ситуацию в России, которая выразилась, с одной стороны, в противоречии между новым состоянием российского общества и старым набором моделей и технологий политического управления, а с другой стороны, в обострении противоречий между центром и регионами.

В условиях становления новой российской государственности, которая первоначально сопровождалась ослаблением центральной власти, многие политики и ученые стали говорить о том, что именно «снизу» открывается боль-
ше перспектив для выхода из экономического и политического кризиса, в котором оказалась России в конце прошлого века. В регионы была перенесена основная тяжесть работы по восстановлению социально-экономического воспроизводственного процесса в стране, повышению жизненного уровня населения. Этим было обусловлено возрастание роли региональной политики как политики центра по отношению к регионам и региональной политики как деятельности органов государственной власти в субъектах Российской Федерации по управлению регионами.

В период трансформации общественных процессов, в ситуации нестабильности и неопределенности особую роль играет рациональный выбор теоретических ориентации в планировании деятельности региональной администрации и моделей регионального управления. В управлении можно выделить несколько таких теоретических ориентации: «всеобъемлющий рациональный подход»; «протекционистское планирование»; «аполитичное планирование»; «критическая

теория планирования»; «стратегическое планирование» и «инкрементализм».

«Всеобъемлющий рациональный подход» состоит из ряда процедур, которые включают в себя уточнение стоящих перед администрацией региона целей и задач; проведение ситуационно-факторного и системного анализа с целью осмысления тенденций и отношений между компонентами регионального социально-территориального комплекса; выявление возможных альтернатив; установление критериев для выбора оптимальной версии из этих альтернатив; анализ результатов деятельности в русле выбранной альтернативы. Такой подход требует «всеобъемлющей» информации, которая должна быть достаточно репрезентативной, чтобы можно было представить общественную значимость, например, тех или иных отраслей производства и даже каждого предприятия, а также выявить потребность в инвестициях на их развитие, или, наоборот, отказать в поддержке.

«Всеобъемлющий рациональный подход» позволяет строить макромодели, дающие значительный массив управленческой информации. Вместе с тем претензия на «всеобъемлющий рациональный подход» таит в себе опасность отрыва от практической действительности. Проблема состоит в том, что ситуация, представляющаяся плановикам простой в техническом отношении, в реальном политическом плане может оказаться довольно сложной. Поэтому, как правило, основным препятствием реализации планов, подготовленных на основе такого подхода, является политический фактор.

«Протекционистское планирование» осуществляется в соответствии с распределением власти в регионном сообществе, т.е. выбор альтернатив преобразований осуществляется с учетом интересов «заказчика» или определенных групп интересов, получающих преимущества от реализации планов. При таком планировании возникает необходимость изучать потребности «клиентов», которые, с одной стороны, имеют достаточно четкие представления о том, чего они ждут от «управленцев», а с другой — недостаточно рефлексируют по поводу не только отдаленных, но и непосредственных последствий принимаемых решений.

«Аполитичное, или технократическое, планирование» представляет собой сознательное игнорирование плановиками политических аспектов своей деятельности,

акцентирование внимания при разработке проектов на профессиональной стороне дела и необходимости использования технологических знаний для достижения управленческих целей."Положительной стороной аполитичных претензий является то, что они создают региональной администрации имидж «беспристрастности». Однако такая претензия может превратить планирование в фикцию, поскольку разработчики такого рода программ, замыкаясь в своей профессиональной «беспристрастности», часто уходят от реальной жизни, не занимаясь важными вопросами и слишком полагаясь на модели и технологии управления, которые управленцы-практики вообще считают не возможными в данной ситуации.

В качестве реакции на «аполитичное планирование» сложилась «критическая» теория, в центре внимания которой всегда стоит вопрос, чьим интересам служит данный план, и которая стремится доказать, что профессиональная мантия технократов-плановиков достаточно тонка, чтобы скрыть политическую подоплеку социальных проектов в регионе. «Критическая теория планирования» поэтому больше заботится о методах распределения власти в региональном сообществе и степени влияния этого распределения на планирование. В этом случае планирование рассматривается просто как «маска», позволяющая определенным группам интересов оправдывать и тем самым удерживать власть в регионе, а другим группам, наоборот, — критиковать политику региональной властвующей элиты. Сильной стороной «критической теории планирования» является тесная связь ее с феноменологическим подходом, который начинается с понимания представлений, ценностей, установок, чувств и желаний людей. Когда управленец понимает, как люди думают, как подходят к проблемам и возможностям, как они действуют, он может определить, какие знания и стимулы будут побуждать их к действию, какая информация может заставить людей действовать в нужном направлении. Таким образом, «критическая теория» представляет собой такую концепцию планирования, которая не просто учитывает социальные мотивы и интересы, но и проявляет заботу о поиске таких решений на основе понимания стратегии деятельности социальных групп, которые имеют реальный шанс на реализацию в определенной социокультурной среде. «Стратегическое планирование» возникло, с одной стороны,

в русле недоверия к возможности однозначно предсказывать будущее, а с другой, - как потребность действовать быстро и широкомасштабно. Поэтому «стратегическое планирование» в региональном управлении решает прежде всего такие задачи, как определение направления и стадии развития, специфики региональной ситуации, возможностей и целей ее изменения; приоритетов деятельности администрации, соответствие ее структур и функций решаемым задачам планирования. «Стратегическое планирование» стремится к альтернативному предвосхищению того, что может случиться в регионе, «если.», и разработать в соответствии с этим разные варианты действий при различных сценариях развития региональной

ситуации. «Стратегическое планирование» часто носит мультипликационный характер, нацеленный на одновременное выполнение частных программ с обязательным учетом социальных последствий и реакций населения. В «стратегическом планировании» приоритет отдается целям, нежели средствам их достижения, поскольку в ситуации непредсказуемости конкретный выбор средств зависит от быстро меняющейся обстановки. «Стратегическое планирование» больше заботится об использовании возможностей и альтернатив деятельности региональной администрации в отличие, например, от «всеобъемлющего планирования», которое стремится к составлению долгосрочных унитарных программ и проектов. Поэтому стратегическое планирование всегда осуществляется в тесном контакте с управленческим персоналом региональной администрации. При этом глава администрации играет решающую роль в выборе приоритетов, а плановики выступают как компетентный секретариат или «команда» тренеров, помогающих региональным властным структурам в решении управленческих задач.

«Инкрементализм» в планировании основывается прежде всего на предположении о том, что в ситуации неопределенности, когда управленцы испытывают сильное давление групп интересов, надо договариваться не о целях, а о том, как действовать согласованно и не опрометчиво. Поэтому «инкрементализм» — это ориентация только на «мелкие шаги» в региональной политике, на незначительные акции в управлении, которые не слишком

расходятся с альтернативами, встречавшимися в прошлом. Многие субъекты Российской Федерации на Юге на России находятся еще в ситуации нестабильности и неопределенности, что не позволяет делать долгосрочные прогнозы и создавать достаточно адекватные модели будущего управляемых региональных социально-территориальных комплексов. В таких условиях предпочтительней выглядит «стратегическое планирование» с элементами «протекционистского планирования» и «инкрементализма», которые позволяют учитывать социальные интересы, ценностные ориентации и духовные интенции жизнедеятельности

разных групп населения в регионах, а также согласовывать позиции участвующих в управлении региональных политических элит. При этом основное внимание должно уделяться среднесрочным и краткосрочным прогнозам, имитационному анализу и моделированию уже имеющих место структурных сдвигов и инновационных процессов. «Суверенизация» региональной власти ведет к потребности политической самоидентификации, в том числе и в плане выбора моделей регионального управления, которые должны быть прежде всего проинвестированы знаниями методологического характера о границах и возможностях их использования при решении определенного класса управленческих задач в регионе.

В настоящее время выделяют классический («научный») и неклассический («деятельностный) подходы к пониманию характера и задач управления. В рамках классического подхода разработаны три основные модели управления: «механистическая», «органическая» и «синтетическая». В рамках неклассического — две модели управления: «жизнь в пути» (модель «бесконечно малых приращений»), и «инициирующе-резонансная» (синергетическая). «Механистическая» модель является программно-целевой, нормативистской, поскольку будущее состояние управляемого объекта конструируется как модель желаемого его устройства. Это — «жесткая» модель управления, так как она ориентирована на подчинение тех элементов управляемой системы, которые выбиваются из общего движения к цели. Сильной стороной этой модели является широкое использование научно-технических методов

разработки программ регионального развития. Конкретность планов позволяет администрации региона концентрировать усилия и средства по их выполнению и достаточно эффективно контролировать этот процесс. Слабость этой модели кроется в изначальной посылке, что будущее состояние регионального сообщества как сложной системы может быть сконструировано, что существует некое «оптимальное решение» проблем для их реализации, которые надо только найти. Это порождает иллюзию о том, что «власть всесильна», особенно если она опирается на науку.

«Органическая» модель управления по характеру является культурологической, ибо оно перестает быть «искусством» руководства абстрактными людьми с помощью жестких правил и распоряжений. Акценты в этой модели смещены на учет возможностей регионального сообщества к собственному развитию. Эта модель управления является «мягкой», поскольку построена на изменении нежелательного поведения элементов управляемой системы не путем внешнего принуждения, а путем создания соответствующих внутренних условий для корректировки этого поведения в нужном направлении. Основными принципами «органической» модели регионального управления являются профессионализм и простота, которые порождены переоценкой роли и значения «человеческого» ресурса по сравнению с техническими, технологическими, финансовыми и прочими «материальными» возможностями, а также стремлением к свободе в условиях перехода к новому типу организации жизни в регионах. Первый принцип предполагает учет в управлении качественных характеристик как управляющих, так и управляемых систем, и создание условий для повышения уровня их профессионализации. Простота управленческих структур достигается за счет автономизации операциональных единиц, дающей региональным администрациям всех уровней достаточную степень свободы для принятия самостоятельных решений. Автономизация операциональных единиц позволяет поднять при соответствующей профессионализации дух творчества и ответственности на всех этажах региональной управленческой системы и более эффективно использовать существующие возможности. Однако автономизация должна

охватывать не только систему управляющих, но и систему управляемых, и в этом плане простота управления является мощным средством мобилизации и развития человеческих ресурсов в регионах. Таким образом, если «механистическая» модель регионального управления строится по логике: «цель — средства — принуждение», то логика «органической» модели: «цель — человеческие ресурсы — автономия».

«Синтетическая» модель управления широко используется в период модернизации, поскольку сама модернизация, с одной стороны, ориентируется на некие универсальные образцы, которые задаются более развитой социальной системой, а с другой — предполагает не просто копирование этих образцов, а их приспособление к иной социокультурной среде путем мобилизации органического потенциала самого модернизируемого сообщества. Сильной стороной «синтетической» модели является осознание представителями властных структур того, что есть границы силового воздействия этих структур на поведение элементов управляемой системы, и поэтому в управлении необходимо учитывать «механизмы» саморегулирования и гомеостазиса. Однако, несмотря на привлекательность ориентации этой модели на органичность развития, она имеют ту же слабость, что и программно-целевая модель регионального управления. Она выражается в том, что будущее состояние объекта управления (регионального сообщества) привносится извне и при этом без внимания остается вопрос, почему и каким образом тот или иной «образец» социального развития утвердил себя, какая духовная интенция жизнедеятельности скрывается за ним.

Научность «механистической», «органической» и «синтетической» моделей проявляется прежде всего в сциентистском подходе к управлению, в основе которого лежит убеждение в том, что только наука, являясь единственной формой познания и прогнозирования развития общества, в состоянии предложить наиболее рациональные способы организации социальных систем. При этом региональное сообщество рассматривается как сложная (с учетом в той или иной мере «человеческого фактора») система, в которой существует жесткая детерминистская связь не только между ее элементами, но и между ее настоящим и будущим состоянием. Отсюда у ученых возникает искушение конструировать будущее управляемой

системы, без попыток найти механизм согласования ценностей населения по поводу ее идеала.
Научные модели регионального управления содержат императив: рекомендации относительно конкретных политических акций и стратегий должны опираться на глобальную теорию социальной организации и развития. «Научный» подход предполагает дихотомический разрыв между субъектом и объектом управления. Для него характерным является следующее представление о структуре деятельности региональной администрации: «субъект — объект — окружающая среда». Само региональное управление при этом рассматривается как способность администрации «совладать с людьми и неопределенностями среды». При таком подходе «человеческий фактор» часто вообще воспринимается как помеха, особенно тогда, когда администратор-реформатор оказался «непонятым народом», который он задумал «осчастливить».
«Научный» подход в управлении предполагает разделение функций по линии разработки и осуществления политики. Ученые, решая проблемы на теоретическом и прикладном уровнях, передают рекомендации политикам, а те реализуют их на практике по принципу: «Ученые знают — политики могут». Это объясняет тот факт, что научные рекомендации ученых региональной администрации остаются часто нереализованными или, более того, приводят к ухудшению ситуации. Поэтому те или иные «научные» рекомендации должны принадлежать не только миру «чистого» знания, но и миру «реализации», а мера «истинности» рекомендаций должна определяться не самой наукой, а региональным сообществом, его готовностью платить определенную цену за их практическое воплощение в жизнь.
Научным моделям в современном региональном управлении противостоит «деятельностный» подход, представители которого стремятся преодолеть сциентизм и экспансионизм науки в управлении. Они исходят из того, что науке, имеющей дело с прошлым и настоящим, недоступны представления о будущем сложноорганизованных систем, способных порождать непредсказуемые свойства, состояния и процессы. Поэтому «деятельностный» подход в управлении отдает приоритет не глобальным теориям общественного развития, а частным, прикладным исследованиям, позволяющим давать такие рекомендации, которые могут служить лишь средством прокладывания путей социального

развития. Кроме того, при «деятельностном»

подходе учитывается несоответствие между созданной человеком социальной действительностью и тем, как он ее воспринимает и учитывает в своем поведении. Поэтому, по мнению представителей «деятельностного» подхода, обоснование выбранной программы, обеспечиваемое научно-теоретическими средствами, может оказаться совершенно недостаточным, если не будет проведена соответствующая корреляция с системой ценностей, представлений о допустимости тех или иных типов общественного поведения, восприятия и оценки конкретных ситуаций, которые существуют на ментальном уровне, с учетом того, что ментальность управляемого «большинства» (населения региона) может изменяться в ходе осуществления программы.

«Деятельностный» подход в управлении исходит поэтому из того, что региональным сообществом можно управлять не с учетом «человеческого фактора», а опираясь прежде всего на творческий его потенциал. Этот подход предполагает преодоление дихотомического разделения субъекта и объекта регионального управления, поскольку речь идет не о том, как контролировать объект и управлять им, а как раскрыть творческий потенциал регионального сообщества. Тем самым процесс управления разделяется не пространственно на субъект и объект, а на временные этапы изучения ситуации и осуществления выбора, постановки вопросов и их решения, сбора информации и ее обработки, продуктивности и репродуктивности, креативности и реактивности и т.п. Важнейшим из них является практически неуловимый научным подходом этап формирования новых представлений, установок и понятий, когда внутри процесса управления происходит, так сказать, «смена правил во время самой игры».

Соответственно, различна логика регионального управления при «научном» и «деятельностном» подходах. Научное управление, или «управление ради цели», предполагает прежде всего выбор модели (идеала) регионального развития; потом соотнесение ее с возможностями управляемой и управляющей систем, постановку задач и определение средств их решения; формирование необходимой инфраструктуры. Затем начинается этап реализации про-

граммы, контроля за поведением элементов системы, корреляции задач, средств и инфраструктуры в зависимости от реакции управляемой системы на управляющее воздействие. Возможно также изучение промежуточного опыта управления по мере достижения определенных целей и его использования в последующей управленческой практике. «Деятельностный» подход в региональном управлении, или «управление ради процесса», начинается с оценки состояния системы, выявления возможных вариантов ее развития, соотнесения их с проблемами ментальности, что позволяет сделать политический выбор и разработать программы деятельности в соответствии с учетом общности в интересах и различий в позициях. После этого формируются институты реализации программы и осуществляется деятельность вначале в виде фазы свободного развития событий, а затем — анализа и контроля. Причем повторение этих этапов происходит неоднократно, так как данная технология управления не рассчитана на достижение какого-либо «оптимального» результата, тем более за один цикл, а представляет собой «жизнь в пути». Процесс регионального управления, таким образом, приобретает протяженный и инновационный характер, при котором циклы научных расчетов и формализации сменяются циклами демократических процедур и креативного развития. Тем самым парадигма системного моделирования, доминирующая при «научном» подходе, уступает место целепоисковой многосубъектной системе управления с возвратным циклом.

«Деятельностный» подход не противопоставляется «научному», а предполагает включение последнего в современную модель регионального управления в качестве одного из его этапов. В той мере, в какой региональное сообщество рассматривается как «механическая» система, в региональном управлении могут быть успешно использованы методы «научного» подхода. В той мере, в какой региональное сообщество рассматривается как «живая» система, креативная с природно-эволюционной и рационально-преобразовательной активностью составляющих ее элементов, региональное управление должно ориентироваться на принципы «деятельностного» подхода.

В настоящее время складывается «инициирующе-резонансная»

модель регионального управления, большое влияние на формирование которой оказывают идеи синергетики. Эту модель можно в определенной мере рассматривать как развитие «деятельностного» подхода в управлении, поскольку она основывается на признании того, что региональное сообщество представляет собой сложноорганизованную систему, развитие которой носит необратимый и вероятностный характер, а выбор вектора ее эволюции вблизи точек бифуркации определяется в значительной мере случайностью. Поэтому синергетика как теория самоорганизации нелинейных систем ориентирует региональное управление не на поиск идеалов регионального развития, не на конструирование его желательных моделей, а на использование законов самоорганизации в целях наиболее эффективного управляющего воздействия.

Многие современные типы регионального управления основываются на линейных представлениях о развитии региона. Согласно этим представлениям результат внешнего управляющего воздействия прямо пропорционален прилагаемым усилиям. С точки зрения синергетики, это — не только упрощенный, но и опасный взгляд на процесс регионального управления, поскольку эти усилия могут оказаться и тщетными, и вредными, если будут идти вразрез с тенденциями самоорганизации и саморазвития региональной системы. Синергетика исходит из того, что возможны несколько путей развития регионального сообщества как сложного объекта, будущее которого неоднозначно определяется настоящим (начальными условиями), и его нельзя предсказать (сконструировать), опираясь только на предшествующий опыт регионального управления. Оптимальный путь регионального развития надо выбирать. Однако спектр возможных путей регионального развития органически заложен в самом региональном сообществе, поэтому региональное управление — это прежде всего умение определять потенциально возможные пути регионального саморазвития и, следуя одному из них, инициировать предпочтительные для региональной администрации тенденции развития. Это возможно лишь в том случае,

если управляющее воздействие будет топологически согласовываться с внутренними свойствами управляемой системы. Такое инициирующее воздействие позволит

добиваться значительных (резонансных) результатов при минимальных управляющих усилиях.
Синергетические представления об эффективном региональном управлении основаны на нескольких принципах: управление есть выбор, который ограничен спектром потенциально возможных структур управляемой системы; управление — это резонансное воздействие на систему. Поэтому надо не «строить» или «перестраивать» региональную систему, а с помощью инициирующего воздействия выводить ее на собственный и в то же время желательный аттрактор развития.
Процессы регионализации в России, сопровождаемые структурными изменениями в управляющих и управляемых системах, все более обнаруживают несостоятельность традиционных моделей управления. Административные структуры, которые не смогут ответить на вызовы регионализации способностью переориентироваться в управленческом плане, рухнут, ибо искусство регионального управления в настоящее время состоит в умении использовать ту или иную модель управления в зависимости от экономической, социальной, национальной, политической и культурной специфики региона, его геополитического положения, предметной области и задач управления.
На Юге России в условиях модернизации всех структур региональных сообществ и сохраняющейся ситуации нестабильности и неопределенности в их развитии наиболее эффективными (и с точки зрения соотношения затрат и результатов и соответствия социальным ожиданиям населения) являются «деятельностный» подход в региональном управлении и его «синергетическая» модель. «Стратегическое планирование» в рамках «деятельностного» подхода в региональном управлении начинается с оценки состояния «управляемой» (региональное сообщество) и «управляющей» (региональная администрация) систем на основе системно-диагностического и ситуационно-факторного (количественного и качественного) макро-анализа, который позволяет выявить основные тенденции развития региона в 2—3-летней ретроспективе. Существенной чертой этого анализа является его комплексный и системный характер, который позволяет получить информацию о регионе или отдельном типе поселения как целостном управленческом объекте. Для

этого изучаются территориально-производственное и поселенческое размещение, ресурсный потенциал (включая трудовой, климатический, природный, технологический и другие факторы), экономическая конфигурация субрегионального рынка, качество жизни населения, общественно-политическая обстановка, характер и основные субъекты политической жизни, система государственно-административного управления. В центре внимания при этом находятся две проблемы:

1) целостное изучение региональной экономики, которое включает анализ размещения и структуры производства, отраслевых параметров, организации экономической сферы, финансовой системы, инфраструктуры, собственности, рынка (точнее, множества товарных рынков, рынка труда);

2) исследование уровня и качества жизни населения, социального положения разных групп, установок, ожиданий людей, их ценностных ориентации, поведения при изменении условий жизни.

При проведении макроанализа используются различные источники информации, что позволяет разными каналами получать достаточно репрезентативные данные. Речь идет о статистической информации, делопроизводственной документации, нормативно-актовых материалах, результатах прикладных социологических исследований разных групп населения, экспертных опросах, контент-анализе прессы, изучении информационных процессов. В результате углубленного изучения этих данных по специально разработанным программам частных исследований отдельных аспектов социально-экономического и политико-административного развития региона проводится системно-диагностический анализ регионального сообщества. Этот анализ является не только одномоментным информационным «срезом», показателем состояния региона, но и позволяет определить тенденции текущего экономического, социального и политического развития. Затем проводится ситуационно-факторный анализ региона, позволяющий выделить основные факторы, направляющие развитие тех или иных процессов и региона в целом, и силу воздействия их на эти процессы. Рейтинговая оценка факторов регионального развития помогает достаточно корректно выявить «точки роста» и «западения», общая региональная топография которых становится фактической базой разработки стратегии макроуправленческих

административных воздействий.
Целью аналитической части исследования является не только диагноз состояния и выявление тенденций развития региона, проведение комплексного изучения экономических, социальных, политических, культурных, административно-управленческих, информационных процессов в их системной взаимосвязи, но и выявление в ходе специальной аналитической работы перспективных позиций (прежде всего в экономике), которые при профессиональной и целенаправленной управленческой работе могут стать «зонами прорыва» регионального развития и максимально всестороннего решения возникающих региональных проблем. Поскольку самым главным объектом управленческих воздействий являются люди (население региона) с их частными интересами и потребностями, их требованиями к властям и определенными ожиданиями, то изучение факторов социального поведения должно проводиться очень тщательно. Поэтому, наряду с экономическим потенциалом, исследуются потенциал социальной активности и позиции разных групп населения в регионе. Это позволяет определить отношение разных групп интересов к проводимой политике и довольно точно прогнозировать их реакции в случае изменения административной стратегии.
Важным самостоятельным аспектом анализа является изучение структуры управления и административной культуры, а также технологий связи и взаимодействия административно-государственных органов с населением, общественностью, законодательным собранием, партиями, группами политического давления, способов разрядки социальной напряженности.

Во многих субъектах Федерации на Юге России управленческие региональные структуры еще весьма консервативны не только в социокультурном, но и в функциональном отношении, поскольку развитие рыночных отношений предполагает изменение самой технологии управления, требует перехода к эффективным косвенным, опосредованным и индикативным методам воздействия и управленческого регулирования. Смещение смысловых акцентов в работе, строительство параллельных структур, переход от отраслевой стратегии управления к целевой,

использование правовых, информационных и финансовых рычагов в плане повышения эффективности действия как самой администрации региона, так и управляемой территории — одно из направлений разработки новой стратегии.

Эта стратегия должна строиться прежде всего на основе системно-прогностического анализа развития ситуации в регионе и проигрывания его сценарно-базовых вариантов с учетом стартовых условий и в связи с возможными изменениями эндогенного и экзогенного характера. После чего выбирается наиболее оптимальный вариант развития региона из «спектра возможного» с учетом сложившейся политической ситуации в регионе и предполагаемой социальной реакции населения. Далее выбирается модель управленческого поведения самой администрации. Таких моделей несколько: «дистанционная», ориентирующая на «невмешательство» администрации в экономические, социальные и политические процессы в регионе и создающая лишь условия для их нормальной эволюции; «мобилизационная», предполагающая активное «внеэкономическое» принуждение со стороны управленческих структур; «инновационная», рассчитанная на координирующее и индикативное управление, на стимулирование «точек роста» и «зон развития», на поиск новых факторов социально-экономических и политических изменений в желательном направлении.

«Дистанционная» модель административного поведения приемлема только при управлении стабильно развивающихся регионов. В условиях нестабильности или кризисного развития более эффективным является «мобилизационное» или «инновационное» поведение региональной администрации. «Мобилизационное» поведение связано с игнорированием экономических и культурных проблем регионального развития и отдает приоритет политическим факторам. На Юге России такой подход (за исключением Чеченской Республики) неприемлем, поскольку реформирование региональных сообществ осуществляется на рыночной основе, которая не предполагает прямого административного вмешательства в дела экономики и требует лишь непрямого управленческого воздействия.

Приоритетная цель деятельности региональных органов государственной власти - достижение достойного, максимально возможного при данных условиях уровня жизни

населения региона, удовлетворение первых жизненных потребностей людей, защита их прав и свобод, обеспечение законности и правопорядка, социальной безопасности. В настоящее время региональная администрации располагает реальными рычагами (экономическими и правовыми) влияния на жизненный уровень населения. Нормативно зафиксировано, что земля, ее недра, вода, воздушное пространство, растительный и животный мир, другие природные богатства, а также памятники культуры являются собственностью населения конкретной территории. Получили признание различные формы собственности и их государственно-правовая гарантия. Юридически закреплена самостоятельность регионов в деле формирования налоговой политики и ценообразования, внешнеэкономической деятельности в рамках соответствующей компетенции. Ситуация переходного периода не позволяет полностью реализовать потенциал экономической и политической самостоятельности регионов, но последняя реально проявляется в новых формах и методах использования природных ресурсов, в распределении бюджетных средств по статьям расходов, в создании новых организационных структур рыночной экономики.

Центральным элементом территориального развития становится региональная собственность. Речь идет о земле, природно-ресурсных комплексах, т.е. о всем, что законодательно закреплено в виде территориально-коллективных форм собственности и находится в ведении региональных органов управления. Операциональной единицей

региональной собственности является ее конкретный объект, который можно продать, сдать в аренду, передать в залог, отдать во временное владение, положить в банк и т.д. Активная и эффективная работа с региональной и муниципальной собственностью является одним из факторов стабилизации и финансово-бюджетных и социально-экономических отношений в регионах. Однако пока еще слабо разработаны способы наделения населения региональной собственностью, не совсем еще ясно, каким образом люди могут стать активными участниками использования местных платежей и налогов. Одним из

направлений, обеспечивающих адекватный механизм реализации прав населения, может стать формирование территориально-ресурсных траст-фондов.
Региональные органы управления на Юге России должны также решать задачи, связанные, во-первых, с защитой населения от негативных последствий реформ, осуществляемых центральной властью на федеральном уровне; во-вторых, с минимизацией их дестабилизирующего воздействия на ситуацию в регионе; в-третьих, с созданием «снизу» очагов стабилизации и «зон» развития с тем, чтобы через них с наименьшими затратами добиться определенных изменений по восстановлению социально-экономических воспроизводственных процессов в регионах. В связи с этим большое значение приобретает стратегия деятельности региональной администрации по отношению к федеральным органам государственной власти. При разработке этой стратегии следует учитывать сложившуюся в Российской Федерации ситуацию во взаимоотношениях регионов и Центра. С одной стороны, региональные органы государственной власти во взаимоотношениях с Центром, несмотря на закрепление в Конституции РФ равенства ее субъектов, явочным путем либо присвоили себе дополнительные полномочия, либо стараются «выбить» их. С другой стороны, продолжается раздача льгот и привилегий со стороны федеральных органов управления, в результате чего на Юге России имидж «исключительности» в настоящее время имеют практически все субъекты Российской Федерации. В результате наблюдается усиление фактического неравенства регионов как в формировании доходной части федерального бюджета, так и в распределении федеральных дотаций и субвенций.
Некоторые ученые полагают, что социально-экономическое развитие регионов сдерживается чрезмерной централизацией экономических процессов и отсутствием у субъектов Российской Федерации необходимых прав. Вопросы бюджетной, финансовой, налоговой, кредитно-денежной, ценовой, инвестиционной политики на практике все еще решаются федеральными властями исключительно в интересах Федерации, без корреляции их с интересами регионов. В погоне за сокращением бюджетного дефицита и федеральных расходов центральные органы власти «сбросили» на регионы все убыточные сферы и большую часть расходов по социальной защите населения. Все это привело к усилению

нагрузки на местные бюджеты, а наиболее развитые регионы становятся «отстойниками» всех непродуманных решений федеральных властей.
Стабилизировать социально-экономическое развитие регионов трудно без отработки и введения механизмов экономических и правовых гарантий, которые призваны активизировать различные сферы экономики (аграрно-промышленный комплекс, оборонные предприятия, малый и средний бизнес, наукоемкое производство), капиталовложения (иностранные и частные инвестиции, мобилизация денежных средств населения), формирование рыночных отношений. На федеральном уровне таких гарантий нет, поэтому необходимо разработать такие механизмы гарантий прежде всего на региональном уровне в пределах компетенции региональных администраций.
Стратегия деятельности региональной администрации строится также и с учетом отношений с другими регионами в рамках территориальной интеграции как на Юге России, так и в стране в целом. Поэтому стратегия деятельности региональной администрации включает в себя целый комплекс вопросов, связанных с управлением процессами межрегиональной интеграции с учетом собственного экономического поведения и характера тех его моделей, которых придерживаются другие субъекты интеграции. В частности, одной из особенностей развития социально-экономической ситуации на Юге России в 90-х гг. прошлого века было наличие существенных различий между расположенными здесь субъектами Российской Федерации по стартовым социально-экономическим условиям преобразований, уровню индустриального развития, качеству жизни населения, темпам экономической трансформации, моделям перехода к рынку, экономическому поведению населения и ориентациям местных политических элит. Так, Ростовская область представляла собой регион высшего для Российской Федерации уровня экономического развития и высокого уровня жизни населения. Волгоградская область была регионом с высоким уровнем экономического развития и средним уровнем жизни населения. Уровень индустриального развития Краснодарского и Ставропольского краев, Астраханской области, Республики Адыгея - ниже среднего, но уровень жизни населения — высокий. Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия,

Северная Осетия, Чечня — регионы с уровнем экономического развития ниже среднего и с одним из самых низких в Российской Федерации уровнем жизни населения. В субъектах Российской Федерации на Юге России были различные темпы экономической трансформации. По таким критериям, как доля частного и акционерного сектора в промышленности и темпы приватизации сферы услуг и жилья; наличие конкретных шагов в области структурной перестройки экономики и конверсии; приток иностранных инвестиций, кооперация с зарубежными партнёрами, в первую очередь в сфере производства; ход земельной реформы, количество частных фермерских хозяйств, выделялась прежде всего Ростовская область, где процессы экономической трансформации шли по модели «радикального реформирования». По этим же показателям экономическая трансформация в Ставропольском и Краснодарском краях, Волгоградской и Астраханской областях, Кабардино-Балкарии и Дагестане осуществлялась по «промежуточному варианту» с двухвекторным процессом, отражающим борьбу в регионах двух противоположных курсов — реформаторского и антиреформаторского. С одной стороны, социально-экономический радикализм ориентации определенной части их населения способствовал проведению приватизационной реформы, созданию частного сектора в экономике. С другой — обнаруживалось стремление региональных властей не втягиваться в «непопулярные экономические процессы», связанные прежде всего с падением жизненного уровня. В Северной Осетии, Карачаево-Черкесии, Калмыкии, Ингушетии экономическая трансформация осуществлялась также по «промежуточному варианту», но с преобладанием хаотических процессов преобразований, отражающих отсутствие в регионах достаточно четко оформленных реформаторских и антиреформаторских сил и тенденций.
На Юге России в 90-х гг. сложилось несколько региональных моделей рынка. Речь идет прежде всего об ориентации регионов по отношению к внешнему экономическому пространству и о характере регулирования местными властями экономических процессов. Исходя из таких критериев, как социально-политическая и экономическая ориентация региональных органов власти, приток иностранных инвестиций, зависимость регионального рынка от «ввоза-вывоза», наличие (отсутствие) таможенных барьеров, все регионы Юга России можно разделить на

несколько групп.
В Ростовской области сформировался «открытый» вариант рынка, который характеризуется отсутствием препятствий для ввоза и вывоза товаров, поощрением иностранных инвестиций и создания совместных предприятий, предоставлением льгот для развития малого и среднего бизнеса, активным проведением открытых аукционов по продаже городской собственности, более высокими темпами приватизации. В Ставропольском крае формируется модель рынка типа «местная автаркия», которая характеризуется ориентацией на первоочередность самообеспечения, региональным эгоизмом. Эта линия реализовывалась через последовательное ограничение вывоза продукции, введение таможенных барьеров.
Для Краснодарского и Ставропольского краев, Волгоградской и Астраханской областей, Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Калмыкии характерен был «промежуточный вариант» с двухвекторным процессом, отражающим наличие в районах двух тенденций, ориентированных на «открытый» рыночный вариант и вариант «местной автаркии», который характеризовался ориентацией на первоочередность самообеспечения, «региональным эгоизмом», последовательным ограничением вывоза продукции, введением таможенных барьеров и явно выраженными усилиями местных властей по регулированию социально-экономических отношений в регионах.
В Северной Осетии, Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Дагестане наблюдался хаотичный процесс формирования регионального рынка, при котором характер его практически не регулировался местными властями. Особая модель рынка складывалась в Чечне, для которой характерными были ориентация на вывоз топливно-сырьевых ресурсов, находившихся в полном распоряжении местной власти, и криминализация экономических отношений.
Ростовская и Волгоградская области, Краснодарский и Ставропольский края относятся к тому типу районов Российской Федерации, экономическое поведение которых ориентировано на создание рыночных инфраструктур и реформирование отношений собственности с тем, чтобы добиться обеспечения потребностей населения через включение рыночных механизмов. Такой подход поддерживается значительной частью населения. Это стимулирует структурные перемены в экономике,

привлечение новых технологий, модернизацию производства, создание условий для иностранных и частных инвестиций, совместных предприятий и отечественного предпринимательства.
В то же время экономическое поведение Краснодарского края, в меньшей степени, а Ставропольского — в большей, имеет свою спецификацию. Эти регионы Юга России в условиях кризиса вполне способны обеспечить свое существование при некоторой минимизации потребления и сокращении внутри- и межрегиональных экономических связей. Относительно хорошо функционирующий аграрный сектор, производящий сельскохозяйственную продукцию в объеме, который обеспечивает или превышает внутренние потребности. Это заставляло местные власти стремиться к поддержанию относительно низких цен на продукты питания, к обеспечению потребностей населения в недостающих промышленных товарах первой необходимости через государственную сеть по «твердым ценам».

Необходимость создания для этих целей резервов побуждает местные власти ограничивать вывоз сельскохозяйственной продукции из региона по рыночным каналам. Такая политика региональной администрации находит поддержку у местного населения.
Близким к данному типу являлось экономическое поведение Адыгеи, Астраханской области, Кабардино-Балкарии, Калмыкии и Дагестана, но с еще более умеренным и противоречивым характером экономических реформ и тенденцией регулировать местный рынок только в целях поддержания социальной стабильности в регионе.
Экономическое поведение Северной Осетии, Ингушетии и Карачаево-Черкесии носило хаотичный, безвекторный характер. Особый тип экономического поведения демонстрировала Чечня, где низкий уровень индустриального развития и качества жизни сочетался с топливно-сырьевой ориентацией государственного рынка и широко использовался в решении экономических проблем национально-политических рычагов, в том числе и криминогенного характера.
Образование Южного федерального округа, основной формой деятельности администрации которого является координационное управление, привело к необходимости

согласования деятельности региональных организационно-управленческих систем по реализации общих интересов или удовлетворения общезначимых приоритетов на Юге России. В связи с этим региональные администрации должны принимать непосредственное участие в самом механизме координационного управления (маркетинг, установление приоритетов, разработка балансов, объединение финансовых и материальных ресурсов), а также в правовом и морально-психологическом его обеспечении (делегирование полномочий, заключение договоров, формирование общих интересов, гласность). В плане разработки стратегии важным представляется совместное выявление общих тенденций и перспектив развития Юга России в целом, возникающих диспропорций и путей их преодоления, информационное обеспечение этой работы; разработка совместных межрегиональных и локальных межтерриториальных программ и проектов; содействие в установлении взаимовыгодных межтерриториальных связей; создание меж-
территориальных и межрегиональных рынков; формирование общерегиональных кредитных ресурсов, резервных и целевых финансовых фондов; координация борьбы с преступностью.
Что касается стратегии деятельности администрации внутри региона, то она должна быть направлена прежде всего на выявление «точек» инициирования предпочтительных тенденций саморазвития «управляемой» системы. (Исключение составляет Чечня, где деятельность администрации должна носить мобилизационный характер.)
Стратегия деятельности региональной администрации должна включать в себя и определение набора резонансных средств (правовых, финансовых, информационных, институциональных) непосредственного и косвенного воздействия на эту систему и подготовку специальных программ деятельности по инициированию «точек развития» («зон прорыва»), проектов мониторинга происходящих изменений, их анализа и контроля.
Разработка стратегии деятельности региональной администрации способствует не только переходу на новый стиль управления, но и может приобрести утилитарное значение: получить под стратегию новые инвестиции и бюджетные ассигнования, создать внебюджетные фонды.

7. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

Федеральная государственная служба — это профессиональная деятельность лиц, занимающих соответствующие должности в аппаратах федеральных органов государственной власти и иных федеральных органов, образуемых для решения государственных задач. Федеральная государственная служба осуществляется в федеральных государственных органах законодательной, исполнительной и судебной власти, в пределах ведения и полномочий РФ, в том числе по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Федеральная государственная служба законодательной власти осуществляется в аппаратах палат Федерального Собрания — Совета Федерации и Государственной Думы. Федеральная государственная служба исполнитель-

ной власти осуществляется на государственных должностях: в Администрации Президента РФ; аппарате Правительства РФ; в федеральных органах исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ; на иных должностях. Федеральная государственная служба судебной власти осуществляется в аппаратах федеральных судов: Конституционного; Верховного; Высшего Арбитражного; Генеральной прокуратуры. Отношения в сфере федеральной государственной службы в своих главных аспектах урегулированы Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в редакции ФЗ от 27 мая 2003 г.), который устанавливает правовые основы организации государственной службы, статус государственных служащих, их права и обязанности, правоограничения, социальные гарантии, ответственность, порядок прохождения государственной службы, ряд других существенных положений о государственной службе и Федеральным законом от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ». Настоящим Федеральным законом в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления

государственной службой Российской Федерации. Федеральная государственная служба в отдельных государственных органах регулируется также федеральными законами об этих органах.

Усиление федерального компонента в структурной организации Российской Федерации осуществлялось за счет совершенствования территориального построения РФ и деления ее территории на сеть федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Поэтому в составе Администрации Президента РФ появилась особая категория федеральных государственных служащих, то есть новые организационные звенья, функционирование которых может оптимизировать федеральную систему управления в РФ на межрегиональном уровне.

Государственная служба в субъектах Российской Федерации — это профессиональная деятельность лиц, замещающих должности в аппаратах государственных органов субъектов РФ для обеспечения исполнения их полномочий. Государственная служба в субъектах Федерации осуществляется в органах представительной, исполнительной и судебной власти, а также в других органах, которые наделены субъектом Федерации соответствующими полномочиями. Особенности этого вида государственной службы состоят в том, что она: 1) проходит в границах этих субъектов и решает подведомственные им задачи; 2) осуществляется в одной или в двух палатах законодательного органа в зависимости от его структуры; 3) законодательство состоит из нормативных актов Российской Федерации и ее субъектов. Как и на федеральном уровне, в субъектах Федерации на базе их основных законов созданы законы о государственной службе. Это представляется разумным, так как общие положения законодательного акта любого уровня нуждаются в конкретизации, и это удобно, так как регламентирует все аспекты государственной службы в одном документе. В 1993—1999 гг. законодательные акты по проблемам государственной службы были приняты более чем в 78 субъектах РФ. Налицо опережающее развитие законодательства этого уровня по сравнению с федеральным. Общее законодательство о государственной службе отнюдь не выигрывает от такого положения вещей: возникают противоречия с нормами федеральных законов, происходит необоснованная дифференциация правового

регулирования. Закон о государственной службе от 31 июля 1995 г. определяет, что на государственную службу субъектов Федерации распространяется их ведение. Но законодательство о государственной службе является частью административного законодательства, а оно согласно п. «к» ст. 72, Конституции РФ относится к совместному ведению России и ее субъектов. Из ст. 2 Закона видно, что к ведению субъектов относится организация государственной службы в них, но нет ни слова о правовой компетенции. Статьи 77, п. «н» 72 Конституции РФ вносят определенную ясность в данное противоречие. В ст. 77 говорится, что организация органов власти субъектов РФ относится к их ведению, а в п. «н» ст. 72, что в совместном ведении

РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Основной стержень законов о государственной службе субъектов Федерации состоит прежде всего в разграничении полномочий и максимально четком определении, что остается за пределами ведения Федерации, а значит, в компетенции ее субъектов и нахождении специфической проблематики в предметах совместного ведения, в четком выявлении круга обязанностей, которые возлагают на себя государственные службы субъектов РФ.

8. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ

Понятием «политическая элита» обозначают высший, привилегированный слой, осуществляющий функции управления и влияния в обществе. Существуют различные подходы к пониманию элит. В соответствии с одним из них - властным - элитой являются те, кто обладают в данном обществе решающей властью. В соответствии с другим - меритократическим - кто обладают некими особыми достоинствами и личными качествами.
Применительно к политической жизни России элитологические исследования начаты недавно. В них доминирует структурно-функциональный подход, ориентирующийся на анализ социально-статусных и

деятельностных особенностей элит. Вместе с тем, в российских элитологических исследованиях упор делается на вычленение элитных слоев, согласно их властной диспозиции и статуса.

В истории политической жизни России доминирующее положение всегда занимали политико-административные элиты — социально-управленческий слой, образованный высшим чиновничеством. Можно выделить следующие стереотипы и ценностные ориентации этой элиты: этатизм и патернализм; чиновный корпоративизм и авторитаризм; «указно-порученческое» право и государственная (революционная, реформаторская) целесообразность; утопизм и социальное нетерпение, с одной стороны; патриотизм и толерантность к другим культурам, государственность и

самоотверженность в отстаивании национальных интересов и ценностей — с другой.

Изучая политические элиты, современные элитологи используют как горизонтальный аспект, рассматривая взаимодействие политических элит с другими влиятельными элитными группами, входящими в «правящий класс» (бизнес-элита, военная элита), так и вертикальный аспект, распределяя политическую элиту по уровням государственного и политического управления: высшему (Центр), региональному (республики, края, области), местному.

Поэтому, говоря о региональных политических элитах, подразумевается именно данный вертикальный «срез» распределения властных полномочий и влияния. К региональным политическим элитам следует отнести руководящий слой государственных органов власти (исполнительная, законодательная и судебная власть) на республиканском и областном уровне, а также руководителей партийных организаций и общественных движений, включенных в борьбу за власть в регионах. Таким образом, региональные элиты — часть российской политической элиты и ей присущи ее общие черты и характеристики. Но вместе с тем наблюдается и значительное своеобразие, связанное с объемом властных полномочий, региональной ментальностью и политической культурой.

Обращаясь к анализу российских региональных политических элит, необходимо отметить, что данное научное направление лишь недавно утвердилось в отечественной науке и образовании усилиями таких ученых, как: Г.К. Ашин, О.В. Крыштановская, Е.В. Охотский, О.В. Гаман - Голутвина, А.К. Магомедов, И.В. Куколев, Н.И. Лапина, А.Е. Чирикова, В.П. Мохов, А.В. Дука и др. Оно исходит из того, что действующие в политическом процессе различные субъекты оказывают на него не одинаковое воздействие. Отдельные граждане и социальные группы обычно не включены или слабо включены в политическую жизнь. Однако существует особый слой людей, который не только включен непосредственно в политическую жизнь, но и оказывает на нее определяющее воздействие. Такой слой и называют политической элитой.

Имеет смысл прежде всего обозначить общие черты современных российских политических элит. Они обусловлены их генезисом и развитием, с одной стороны, и тем объемом и характером решаемых политических задач, которые выдвигает наше время, с другой.

Не углубляясь в далекое прошлое, подчеркнем тем не менее, что в современной российской политической элите сохраняется заметное влияние прежнего воспитания и стереотипов деятельности, которые были сформированы в советских условиях. Значительная часть новой элиты оказалась рекрутирована из прежней номенклатуры.

Анализ динамики развития постсоветских элит, включая в их региональный уровень, показал, что специфика распределения российского «властного капитала» (и ныне, и в номенклатурные времена) состоит в монополизации властных функций узким кругом лиц, в существовании формального или неформального «политбюро» — центра политических решений. Далее — включение (зачастую неформальное) в «высший» состав лиц, входящих в околоэлитное окружение, но не обладающих формальными элитными прерогативами (помощники, советники, начальники вспомогательных служб (например, охрана), политических обозревателей и консультантов, редакторов газет, лечащих врачей, родственников). Серьезное воздействие на подготовку и принятие решений оказывают аналитико-информационные отделы и службы, осуществляющие работу с

информацией и документами и ведающие правом доклада руководству или допуска на доклад: канцелярия, общий отдел, Администрация Президента — вот примерно эквивалентные по значимости структуры, обслуживающие высшую власть России и серьезно влияющие на принятие государственных решений. Словом, в составе групп влияния на власть присутствует большое число полуэлитных, неэлитных и непрофессиональных элементов, которые проще обозначить старым и понятным русским словом — «двор». Власти недостает рационально-бюрократических признаков. Отмеченные особенности высшей политической элиты России проецируются по вертикали — на высшие политические эшелоны регионального уровня и по горизонтали — на другие центры власти (правительство, парламент, центральные аппараты политических партии и общественных движений).

Анализируя структурные характеристики современных региональных политических элит, имеет смысл обратиться к данным прежде всего их высшего состава: глав администраций (президенты республик и губернаторы) и их заместителей, глав региональных правительств и законодательных собраний.

По состоянию на 2001 г. вот как характеризуется этот состав по Южному федеральному округу (13 субъектов РФ). Средний возраст — 53,6 года, образовательный уровень — все имеют высшее образование, 41,2 % - два и более высших образования; 33,3 % — ученую степень кандидата или доктора наук.

По первому высшему образованию 72 % закончили технические и сельскохозяйственные вузы. 64 % имеют опыт партийно-советской работы. Средний срок пребывания в партийной номенклатуре — около 10 лет. Более половины характеризуемого слоя региональной элиты начали свою трудовую биографию простыми рабочими или колхозниками (остальные — студентами, военнослужащими).

Приведенные данные говорят о том, что современная региональная элита, хотя и называется постсоветской и по своим идеологическим установкам уже значительно отдалилась от советских реалий, но по социальному происхождению, исходной профессиональной ментальности, опыту_ и методам управленческой деятельности еще во многом преемственна прежней советской региональной элите.

Элитообразующий процесс пока далек от своего завершения. Обычно, анализируя его развитие, основное внимание обращают на номенклатурное происхождение современной политической элиты. Мы хотели бы подчеркнуть многоисточниковый характер современного процесса элитообразования. К числу основных генерирующих структур следует отнести социальные организации, оказавшиеся наиболее устойчивыми в процессе слома социальной и политической структур советского общества. В их числе: бюрократия, этническая организация, новые экономические корпорации, прежние силовые структуры и корпорации, а также структуры организованного криминала. Какой бы срез современных элит мы ни взяли (высший, региональный, местный) — везде доминируют и консолидируются представители и выдвиженцы названных структур. В силу мозаичности современного российского обществ мозаичный характер присущ и его элитам. Поэтому пока трудно отнести их к какому-либо классическому типу: меритократическому, классовому, сословному, номенклатурному и т.п.

В числе влиятельной составляющей, пополняющей современные региональные политические элиты, — этнократия. К этнократии следует отнести родо-племенные (тейповые) или национально-земляческие группы, занявшие место во властных элитах и лоббирующие интересы своего этноса (или его части) в системе властных и экономических отношений. Наибольшие возможности в этом отношении имеет региональная этнократия — правящая верхушка российских национальных республик, которая, с одной стороны, делает интересы так называемого «титульного (коренного) этноса» приоритетными, а, с другой, используя возможности своего положения, лоббирует интересы республики в высших структурах власти, продвигает в эти структуры своих представителей. Таким образом, образуются сильные этнократические группы, имеющие вертикальную структуру по всей территории страны. Пользуясь поддержкой национально-земляческих групп и республиканской этнократии, представители 10-15 небольших этносов продвигаются не только во власть, бизнес, силовые структуры собственной республики, но и в федеральные органы Центра, в аналогичные структуры в крупных городах.

Тем самым этнократия приобретает существенное влияние и

продвигает свои интересы на всех уровнях.
Анализ структурных характеристик этнократии на региональном уровне Южного федерального округа биографическим методом показывает достаточно любопытные различия между представителями обычной региональной политической элиты (русскоязычные области) и республиканской. На примере субъектов Южного федерального округа это достаточно ясно просматривается. Этнократическая элита по исходным параметрам базовой профессиональной социализации существенно менее технократична, более чем вдвое научно «продвинута», имеет в гораздо меньшей степени связь с предшествующей номенклатурной лестницей, в ней значительно меньше выходцев из села, а также она значительно раньше включилась в государственно-административное управление новой России, хотя и не имеет такого опыта работы в бизнесе или директорском корпусе, как их коллеги из краев и областей.
Рассмотрение лоббистского потенциала представителей этнократических элит показывает, что, судя по экспертным оценкам он значительно превосходит возможности обычных региональных политических элит. Значительно большее внимание уделяет лидерам региональной этнократии федеральная власть. Так, например, Президент РФ В.В. Путин за период своей президентской деятельности почти 30 % встреч с губернаторами отвел этнократическим лидерам.
Введение структуры федеральных округов несколько уравняло возможности этнократических и обычных региональных элит. Однако полностью асимметрия возможностей не снивелирована.
Весьма интересный материал, характеризующий региональные политические элиты, представляют итоги экспертного опроса, полученные нами в ходе исследований под патронажем фонда им. Ф. Эберта (сентябрь 2001 г.). В числе экспертов были известные отечественные элитологи и социологи, экономисты и юристы, а также представители самой региональной политической элиты. Всего было опрошено около 50 экспертов.
Прежде всего показательны оценки основных центров кристаллизации региональной власти.
Профиль регионального «правящего класса» с этой точки зрения носит двугорбый характер. Это — Президент

республики, Губернатор, как один и наиболее сильный очаг реальной власти, и несколько уступает ему группа местных олигархов. Более детально результаты оценки представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1
Кому, на ваш взгляд, сегодня реально принадлежит власть в регионах

Следующий вопрос касался ориентирующих факторов, которые определяют элитообразующий процесс на федеральном и региональном уровне. Увы, но по экспортным оценкам к ним следуют в первую очередь отнести факторы непосредственного влияния политико-групповой идентификации — лояльность режиму или руководителю, богатство, капитал неформальных связей.

Что касается ориентации на общегражданские ценности и действия, профессионализм, интересы населения, то их в механизмах элитного отбора следует отнести ко второму и третьему эшелону. Что вполне прослеживается в результатах ответов экспертов на соответствующий вопрос (табл. 3.2).

Таблица 3.2
Какие факторы в ближайшем будущем будут определять прочность пребывания в высших и региональных структурах власти?

1. Лояльность политическому режиму 68,6 % 2. Умение поддерживать неформальные отношения 40 % с влиятельными людьми 3. Богатство, деньги 37,1 % 4. Профессионализм 28,6 % 5. Лидерские качества, напористость 20 % 6. Умение выражать и защищать интересы 17,1 % населения 7. Национальность 11,4 % 8. Связь с криминальным миром 2,9 %

1. Главе администрации (Президенту, Губернатору) 74,3 % 2. Богатым людям, местным олигархам 60 % 3. Криминальным структурам 20 % 4. Руководителям крупных предприятий 11,4 % 5. Законодательному собранию 0 % 6. Отдельным общественно-политическим 0 % движениям и партиям

Впрочем, заметим, что среди экспертов из республик фактор национальности в ранжировании занимает 2—3 место, будучи оцениваемым в равной степени с умением поддерживать неформальные отношения.

Как видим, при элитном отборе, рекрутации элит в современном российском обществе с точки зрения экспертов доминирует ориентация отнюдь не на гражданские и общедемократические факторы селекции. Перед нами картина переходного общества: от авторитарного к. авторитарному. Весьма показательны и оценки экспертами позитивных и негативных сторон деятельности региональных элит. Среди негативных, как и следовало ожидать, ведущие позиции отводятся коррумпированности и недостаточному профессионализму, что находится в общем русле общественного мнения, а не только наших экспертов. Общая картина, в которой с позиций функционирования элит, просматривается все та же картина, связанная с их рекрутацией и ценностными ориентациями, представлена в таблице 3.3.

Таблица 3.3

Какие недостатки проявляются в деятельности региональных политических элит?

1. Коррумпированность 71,4 % 2. Недостаточный профессионализм 68,6 % 3. Подбор руководящего состава по родственным 42,9 % и приятельским признакам 4. Закрытость, непрозрачность процесса принятия 40 % решений 5. Ориентация на интересы состоятельного 31,4

% меньшинства 6. Низкая общая культура 31,4 % 7. Игнорирование запросов и интересов населения 28,6 % 8. Национализм 20 % 9. Правовой нигилизм 14,3 %

Иначе говоря, если придерживаться каких-то образов, то перед нами значительно ухудшенная редакция прежней номенклатуры. Эту мысль в значительной мере подтверждает анализ выделяемых достоинств, которые во многом следуют за достоинствами прежнего поколения номенклатуры, но также проявляются в ухудшенной редакции. В самом деле, ведущее место в оценках экспертов отводится вопросам патронирования региональных и местных интересов, а также умению координировать действия различных групп населения, разрешать конфликты. Впрочем, забота об удовлетворении материальных и духовных запросов населения в числе приоритетных у региональных элит не находится (табл. 3.4).

Таблица 3.4

Какие достоинства и позитивные характеристики проявляются в деятельности современных региональных элит?

1. Патронирование развитию местного бизнеса 48,6 % 2. Координация действий различных групп 31,4 % населения 3. Умение разрешать конфликты, стабилизировать 20 % обстановку 4. Умение лоббировать интересы и запросы 17,1 % населения региона 5. Забота о развитии национальной культуры 17,1 % и образования 6. Чуткость к проблемам населения 2,9 %

И, наконец, традиционный вопрос, задаваемый в нашем отечестве: «Что делать?», «Как улучшить состав и качество деятельности региональных элит?» Прежде всего нужно отметить, что 2/3 экспертов отмечают несоответствие состава и методов деятельности

региональных элит качественным критериям и требованиям, предъявляемым к этому слою.

Прежде всего беспокоит ориентация в деятельности не на профессиональные подходы (82,9 % экспертов); невысокие моральные качества представителей элиты (37,1 %); недостаточная образованность (34,3 %), недостаток практического опыта (31,4 %); и т.д.

В то же время, очевидно, эксперты полагают, что среди имеющихся руководителей и специалистов имеется достаточный резерв людей, которые могли бы существенно обновить теперешний элитный слой и значительно улучшить его качественные характеристики. Поэтому среди предлагаемых мер элитной кадровой политики приоритетное место отводится мерам селекции (табл. 3.5).

Таблица 3.5

Какие меры необходимы для улучшения качественного состава региональных элит?

1. Продуманная кадровая политика под контролем 48,6 % Центра и администрации федерального округа 2. Конкурсный отбор на основе принципов 48,6 % профессионализма и компетентности 3. Повышение образовательного уровня 34,3 % 4. Бережное отношение к кадрам, отказ 22,9 % от командного принципа формирования административных органов 5. Назначение глав администраций вышестоящими 14,3 % органами власти

Видимо, основная группа экспертов видит магистральный путь улучшения состава элит в сочетании социально-инженерных подходов федеральных органов (кадровая политика) с демократическими мерами и, в частности, в контроле снизу, со стороны населения.

9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ И ГРАЖДАНСКИЕ ДВИЖЕНИЯ

Партии являются важнейшим каналом взаимодействия политической системы и структур гражданского общества, осуществляя функцию аккумуляции и артикуляции поливалентных интересов населения. Они возникают в обществе, достигшем определенной (и в том числе законодательством) степени социальной сложности, когда большинство его членов в той или иной мере вовлечены в политический процесс. По мнению большинства партологов (Дю-верже, Ж.-Л. Кермонн и др.), с ростом организованности

партий, активизацией их роли в политической деятельности представления о партии как союзе единомышленников меняются. Современная партия рассматривается как социальный механизм, где и доктрина, и организационная структура служат достижению политических целей. На эту сторону обратил внимание М. Вебер, определивший партию как ассоциацию добровольных членов, цель деятельности которых «обеспечить власть внутри корпоративной группы для своих лидеров, с тем чтобы добиться духовных или материальных преимуществ для своего активного членства». Современные партии выполняют целый ряд функций, среди которых можно выделить:
— активизация и интегрирование репрезентативных общественных групп;
— выявление, формирование и обоснование интересов этих групп;
— выработка и поддержание идеологии;
— участие в формировании политических систем и их функционировании;
— политическое воспитание;
— развитие теории и выдвижение политических доктрин, целей и программ;
— подготовка и выдвижение руководящих кадров для госаппарата;
— формирование общественного мнения, и т.п. Общепринятой считается классификация партий М. Дю-верже на «кадровые»

и «массовые». В сочетании с тенденцией, обнаруженной еще на рубеже XIX—XX вв. М. Острогорским и Р. Михельсом (т.н. олигархизация партий»), к XXI в. многочисленные массовые партии, желающие представлять все группы и слои общества, можно обнаружить лишь в тоталитарных и посттоталитарных обществах (Китай, Северная Корея, Ирак и т.п.).

Современная Россия здесь не исключение. Так , в начале 2002 г. по данным Минюста на момент регистрации (2001-2002 гг.) самой многочисленной партией была центристская «Народная партия» — 39 293 членов (по собственным оценкам — 55 000), далее следуют: пропрезидентская «Единая Россия» - 19 579 (20 000), ЛДПР -19 048 (20 000) , КПРФ - 19 013 (500 000), Союз правых сил — 14 646 (19 800) и т. п. (в общем и целом та же статистика характерна и для Юга России — впереди по количеству членов КПРФ и «Единая Россия»).

Простор партийно-политическому строительству в современной России дал 1990 год, когда законодательно была отменена 6-я статья Конституции СССР, юридически закреплявшая положение КПСС как единственной партии в стране, ведущей и направляющей силы советского общества. Первыми были зарегистрированы ЛДПР (Либерально-демократическая партия России, лидер — В.В. Жириновский) и наследница КПСС — КПРФ (лидер — Г.А. Зюганов). Этот период партийного развития главным образом был связан с позиционированием на политическом поле страны «правящих партий» (по большей части декларативно — «ДВР», «НДР», «Единство»), и подчеркнуто оппозиционных - КПРФ, «Яблоко» и пр.

Дальнейший этап формирования партийной системы современной России связан с принятием в 2001 г. Государственной Думой Закона о политических партиях, согласно которому зарегистрированными в Минюсте РФ и, следовательно, имеющими общефедеральный статус, являются те партии, которые имеют региональные представительства в более чем половине регионов РФ, и насчитывающие не менее 10 тыс. членов. Партии, прошедшие в результате выборов в Госдуму, имеют право рассчитывать на государственную финансовую поддержку.

Сверхзадача, которую решает данный закон, — создать в РФ «цивилизованную» партийную систему на основе сложившихся 2—3 крупных, сильных партий. Их сила должна, скорее,

заключаться не в массовости или близости к власти, а в сочетании поливалентного спектра всевозможных ресурсов. Именно они, по задумке разработчиков закона, и призваны делить большую часть политического рынка, осуществлять поэтому законодательную власть, что выработает необходимый минимум ответственности за существо принимаемых ими решений (что сейчас, увы, по действующему законодательству невозможно), и в перспективе формировать правительство и его стратегический курс.

Оставшиеся социальные ниши обязаны занять не партии, а формирующееся гражданское общество и его подразделения — альтернативные гражданские движения, представляющие многообразные сегменты политического рынка, сосуществующие в режиме сотрудничества и взаимодействия. Пока же, пожалуй, можно согласиться с мнением Н. Веселова, что основой партийной дифференциации в нынешней России являются не социальные слои, а тенденции социально-экономического и политического развития страны. Большинство имеющихся партий оторваны от реальной жизни настолько, что реально не могут влиять на события, будучи заняты либо межфракционной борьбой, либо удовлетворением собственных властных амбиций.

За последнее десятилетие в России сложилась (используя терминологию Дж. Сартори) атомизированная партийная система, когда уже нет необходимости подсчитывать точное число партий; достигнут (более 2000) тот количественный предел, за которым неважно, сколько именно партий действует в стране. Причем юридически нет разницы между партиями, имеющими общефедеральный региональный или муниципальный статус.

А ведь в современных условиях именно партийная система выступает основой политической системы общества, придавая ей искомую интегрированность и стабильность. Это - современный способ организации политической власти, позволяющий осуществлять ее наиболее эффективно. От гибкости и динамизма партийной системы в конечном счете зависит и судьба реформ в России.

Юг России имеет для партийного строительства ту специфику, что предполагает наличие следующих особенностей:

— устойчивый «левый» электорат (что сказалось на выборах глав администраций Краснодарского и Ставропольского

краев, Северной Осетии-Алании и пр.), до 30 % электората;
- манипулирование со стороны политических партий и объединений имманентными в данных регионах националистическими настроениями (близость «горячих точек» Северного Кавказа, позиционирование «нового» казачества и пр.);
— слабость политических партий в «соревновании» с правящей элитой и их фактическая зависимость от последней («местный клиентеллизм»);
— слабая координация совместных политических действий партий и отсутствие «корпоративной партийной этики» (особенно в деятельности партий «правого» толка — СПС, «Яблоко» и пр.);
— ярко выраженный «провинциальный вождизм» региональных партийных лидеров;
— общая для всех партий «потеря электората» в унисон повышению рейтинга исполнительной власти (особенно президентских структур);
— стремление использовать (с учетом особой популярности В.В. Путина в провинции) всеми без исключения партиями «президентский ресурс».
Причин слабости политических партий в регионах Южного федерального округа несколько:
— центр партийно-политического влияния по Закону о политических партиях окончательно в ущерб регионам сместился в общефедеральные центры власти в Москве;
— общие аполитичные настроения и партийная апатия населения;
— сильная губернаторская власть;
— «историческая память о временах КПСС;
— в иерархии первейших жизненных интересов (простое физическое выживание, близость «горячих точек», низкий в сравнении с другими регионами жизненный уровень и пр.) партийная идентичность занимает одно из последних мест;
— общая неразвитость регионального политического процесса; •
— слабая стратифицируемость общества, и т. п.
В большинстве современных парламентских демократий партии, образующие партийную систему в стране, обладают целым спектром ресурсов, позволяющих им участвовать в осуществлении политической власти. Ресурсы партии — это потенциальные возможности, средства, которыми она

обладает и которые может использовать как для осуществления своих функций, так и для деятельности на политическом рынке власти (даже для ее осуществления). Подобные ресурсы подвижны, изменчивы, конкретны для каждой страны.
Среди них можно выделить следующие:
- утилитарные (те материальные, финансовые и пр. позиции, которыми партия обладает);
- нормативные (соучастие в работе законодательной власти и выработке соответствующей правовой базы);
- организационные (наличие четкой партийной структуры, организации, разветвленной периферийной сети представительств);
- наличие политического опыта, легитимности и соответствующего политического имиджа;
- административные (близость к исполнительной власти, что облегчает получение и использование вышеозначенных ресурсов);
- легальность (узаконенность существования, регистрация в Минюсте) и легитимность (в данном случае — степень доверия к партии у населения, что количественно выражается в числе поданных на общефедеральных выборах за нее голосов электората);
- идеологические (наличие разработанной теоретической и идеологической платформы).
Именно обладание партией разветвленного и многообразного набора подобных ресурсов делает ее одним из центров власти в государстве. В зависимости от специфики этого набора политическая партия может представлять из себя реальный (действенный, принимающий непосредственное участие в процессе выработки, принятия и осуществления политического решения) или формальный («по закону») центр власти. Если за критерий брать уровень осуществления властных полномочий, то партии могут функционировать в качестве муниципальных, региональных или общефедеральных центров власти. С этой точки зрения

современные российские партии (в том числе и в Южном федеральном округе) обладают различным спектром ресурсов. Однако роднит их одно: в сложившейся политической практике и по текущему законодательству они в огромной степени отчуждены от реального политического

процесса (может быть, за исключением законотворчества, да и то с оговорками). Поэтому существующие на политическом пространстве нынешней России партии являют из себя формальные, а не реальные центры власти. Данный их статус подчеркивает и принятый Закон о политических партиях, согласно которому, во-первых, они будут превращаться в парламентские фракции, а во-вторых, центр политического властвования все более (и окончательно) смещается из регионов на общефедеральный уровень. В принципе, особенности партийного поля современного Юга России объяснимы с учетом геополитического положения региона, когда во многом интересы сиюминутного политического выигрыша приносятся в жертву стратегическим интересам страны, но при этом не следует и отрицать общего детанта партийной борьбы и энтропии партийных связей в данном регионе. Все это свидетельствует об общей неразвитости структур гражданского общества и самодавлеющем господстве политике - государственных образований. Положение местных СМИ, независимых суда, адвокатур и правоохранительных органов — наиболее показательный фактор. Усугубление ситуации происходит на фоне нагнетания общих неконтролируемых национал-шовинистических настроений, разыграть которые не прочь ни одна из существующих партий.

Из партий левого спектра в регионах Юга России наиболее сильными позициями обладает КПРФ, впрочем, самая влиятельная и в других частях РФ. Идеологию КПРФ можно определить как державный социализм, основанный на всесторонней критике теории и практики современных реформ в стране. Электорат ее поэтому составляют аутсайдерские социальные слои, не нашедшие себя в нынешних условиях (пенсионеры, жители села, мигранты, наименее образованная и наиболее обездоленная часть городских избирателей). Партия обладает развитым информационными и организационными ресурсами, основана на жесткой дисциплине своих членов. Позиции КПРФ на Юге России подтверждаются принадлежностью и близостью к ней губернаторов Кубани и Ставрополья. Из других влиятельных партийных объединений этого региона выделяются «Трудовая Россия» (В. Ампилов), «Союз офицеров» (С. Терехов) и др., ратующие за немедленное восстановление СССР и ревизию результатов реформ в стране, делая упор на

силовые методы захвата власти.
Выразителями столь актуальных на южных рубежах России националистических настроений выступают ЛДПР и РНЕ — партии вождистского типа, спаянные четкой организацией и безусловной дисциплиной. Они пользуются солидной информационной и финансовой поддержкой предпринимательства (желающего, впрочем, в большинстве случаев оставаться анонимным). Особенно велико их влияние среди муниципальных законодательных собраний Кубани и Ставрополья, как наиболее близких к насущным проблемам населения (общая нерешенность социально-экономических проблем на фоне усугубляющейся миграционной ситуации). Социальная база данных объединений — в основном маргинализированные и люмпенизированные слои села и небольших городов.
Однако наиболее влиятельной партийной силой в рассматриваемом регионе является пропрезидентская «Единство» («Единая Россия»). Ее отличает существенный административный и финансовый ресурс, широкая информационная поддержка в ангажированных местных СМИ, стремление занять «центристский» сегмент партийно-политического рынка. Идеологию «Единства» составляют рыночные реформы и здоровый консерватизм. Основной социальной базой выступают: крупный и средний капитал, чиновничество и та часть россиян, которая удачно вписалась в проводимые реформы. Определенную тревогу за будущее этой партии вызывает ее статус «правящей партии» (что, как показало недавнее прошлое, равносильно политической смерти на ближайших общефедеральных выборах), а также ставка исключительно на «президентский ресурс», что лишает «Единство» необходимого политического маневра и гибкости.
Из партий левоцентристского фланга наибольшим влиянием {особенно в крупных индустриальных и университетских центрах) пользуется «Яблоко». Его идеологию молено охарактеризовать как «социальный либерализм» (упор делается на сочетание социально-компенсаторской функции государства с расширением и углублением реформ в экономике). Однако последние прошедшие общефедеральные, региональные и муниципальные выборы в общем свидетельствуют об отрицательной электоральной динамике «Яблока».
Среди правых партийных объединений несомненным лидером

является «Союз правых сил», чей электорат тот же, что и у «Яблока». Идеологическую основу их программы образует либерализм и «осторожная» оппозиция правительству по некоторым вопросам. «Союз правых сил» имеет в регионе мощную финансовую и информационную базу, благосклонность местных властей.

Выборы в Государственную Думу в декабре 2003 года лишь подтвердили указанные тенденции (отметим, что динамика электоральных предпочтений в ЮФО примерно та же, что и по России в целом (табл. 3.6)

Иной вектор аккумуляции и артикуляции многообразных интересов гражданского общества выражают альтернативные неангажированные гражданские движения и объединения населения. В силу своей невовлеченности в официальный политический процесс они выполняют роль протестных каналов. Однако парадокс современной цивилизации заключается в том, что, дабы реализовать какой-либо общественный интерес, его необходимо провести решением политико-государственной власти. А значит любое, даже самое гипералътернативное гражданское движение, должно выходить на орбиту «большой политики» и volens-nolens взаимодействовать с официальной властью (либо с позиции конструктива и сотрудничества, либо — враждебности и оппозиции , либо — нейтральности и «су-

Число голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов

Таблица 3.6

Наименования политических партий, избирательных блоков, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов	Число голосов избирателей, поданных за каждый федеральный список кандидатов	
	В цифрах	В процентах от числа избирателей, принявших участие в голосовании
1	2	3
Единение	710 538	1,17
Союз правых сил	2 408 356	3,97

Российская партия пенсионеров и партия социальной справедливости	1 874 739	3,09
Российская демократическая партия «Яблоко»	2609 823	4,30
За Русь Святую	298 795	0,49
Объединенная Российская партия «Русь»	147 423	0,24
Новый курс - Автомобильная Россия	509 241	0,84
Народно-республиканская партия России	80 416	0,13
Российская экологическая партия «Зеленые»	253 983	0,42
Аграрная партия России	2 205 704	3,64
Истинные патриоты России	149 144	0,25
Народная партия Российской Федерации	714 652	1,18
Демократическая партия России	136 294	0,22

Окончание табл. 3.6

1	2	3
Великая Россия — Евразийский Союз	170 786	0,28
Партия СЛОН	107 444	0,18
«Родина» (народно-патриотический союз)	5 469 556	9,02
Партия Мира и Единства (ПМЕ)	148 948	0,25
ЛДПР	6 943 885	11,45
Партия Возрождения России — Российская партия жизни	1 140 333	1,88
Политическая партия «Единая Россия»	22 779 279	37,57
Российская Конституционно-демократическая партия	113 184	0,19
Развитие	212	0,35

предпринимательства	825	
Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	7 647 820	12,61
Число голосов избирателей, поданных против всех федеральных списков кандидатов	2 851 600	4,70

веренитета»). Гражданские движения и объединения существуют на принципах (в отличие от политических институтов) самоуправления, самодеятельности, добровольности и самофинансирования. Они воплощают в себе гражданскую инициативу, которая всегда предлагает оригинальное решение актуальной социальной проблемы, ставя себе целью кардинальное изменение существующие отношений, институтов и создание новых. Эти способы решения, как правило, существенно отличны от предлагаемых официальной властью и затрагивают интегративные, жизненные интересы гражданского общества. В современных условиях гражданские движения призваны играть огромную стабилизирующую роль. Будучи, «школой самоуправления», «материнской скорлупой», в которой «вызревает» социально значимая личность, они действуют на основе общественного контракта (пакта), являясь посредником между индивидом и государством. Эти организации регулируют поведение своих членов с помощью корпоративной нормативации, а в их взаимодействии проявляется механизм согласования и увязки различных, часто противоречивых, общественных интересов. Только этим путем в обществе (и особенно в таком взрывоопасном регионе, как Юг России) и можно достичь желаемого гражданского согласия и приучиться решать сложные проблемы, не прибегая к насилию.

В качестве наиболее влиятельных гражданских объединений на Юге России можно назвать: экологистов («зеленых») — «Хранителей радуги», Greenpeace и т.д., «Комитет солдатских матерей», казачество.

Возрождение казачества и его реабилитация стали возможны лишь сначала 90-х гг. XX в. Однако возлагаемые первоначально на этот процесс ожидания не оправдались. Взаимные упреки, чрезмерные властные амбиции руководителей — атаманов, откровенное заигрывание с официальными потестарными органами — все это привело не

к становлению казачьих общин как «станового хребта» южнороссийского гражданского общества, а в лучшем случае — как историко-культурного общества. К тому же процесс исторической реанимации казачества натолкнулся на неразрешимые противоречия казаков реестровых (официально государством признанных и поощряемых) и нереестровых (« самостийных »).

Близость «горячих точек» обусловила популярность и активность «Комитета солдатских матерей». Это объединение, возникшее в начале первой «чеченской кампании» как непримиримый критик действий властей, постепенно перешло к конструктивному сотрудничеству с государственными инстанциями в деле вызволения военнопленных, ведения переговорного процесса, поисков пропавших без вести в местах вооруженных конфликтов, социальной реабилитации и адаптации ветеранов и инвалидов последних военных действий.

Пиком активности «зеленых» в Южном федеральном округе на рубеже XX—XXI вв. следует признать противоборство пуску Ростовской (Волгодонской) АЭС. Политическая практика показывает, что трудности роста гражданских движений и объединений населения лежат между Сциллой сознательного андеграунда и Харибдой ангажированности со стороны официальных структур государства. В первом случае налицо невостребованность и нереализуемость соответствующих социальных проблем; а во втором — растворение в «теле» власти и потеря инициативности, самостоятельности и близости к репрезентативным общественным силам. Южный регион России в силу своего геостратегического положения представляет собой значительный интерес и для таких неинституализированных сил, как группы давления. Здесь сходятся интересы центральных и региональных политических и предпринимательских элит. Группы давления представляют из себя акторы воздействия сил гражданского общества на государственно-правительственные структуры с целью реализации многообразных ищиалйных интересов. В сущности, они выполняют те же функции, что и политические партии и гражданские объединения и движения, но иными методами. Группы давления, как посредники между государством и гражданским обществом, стремятся повлиять на политическое решение или изменить государственную политику, сами не добиваясь правительственной власти. Таковы, например, в Ростовской

области: «Тагмет», Ростсельмаш, «Балтика — Дон», Роствертол и т.д.
Общая нормализация политической обстановки на Северном Кавказе и проводимые действующим Президентом РФ мероприятия по укреплению исполнительной власти в стране предполагают в том числе и ответственность политических партий за осуществление предлагаемых ими решений.
ЛИТЕРАТУРА
1. Алексеев М.Ю., Крылов К.А. Особенности национального поведения. М., 2001.
2. Артоболевский С.С. Региональная политика России: обзор современного положения // Регион: экономика и социология. 1999. № 3.
3. Бабич И.Л. Правовой плюрализм на Северо-Западном Кавказе // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М., 2000.
4. Бабич И.Л. Правовой монизм в Северной Осетии: история и современность // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М., 2000.
6. Васильев ВМ., Постников AJE. Законодательное регулирование выборов глав администраций субъектов Федерации // Журнал российского права. 1997. № 5.
7. Васильев В.И., Павлушкин А&., Постников АЛ. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Учебное пособие. М: Городец, 2001.
8. Волков Ю.Г., Попов AJS. Проблемы формирования идеологий регионального развития. Ростов н/Д, 2000.
9. Волков Ю.Г., Лубский AJB., Мостовая И.В., Предвечный Г.П. , Харитонов Е.М. Стратегия деятельности администрации в ситуации неопределенности (Методологические проблемы регионального управления) // Инновационные подходы в науке: Теоретические и ме-

тодологические проблемы социогуманитарного познания. Ростов н/Д, 1995.
10. Гельман В.Я. Региональная власть современной России: институты, режимы, практика // Полис. 1998. № 1.
11. Гранкин И.В. О принципах формирования деятельности законодательной власти субъектов Федерации // Журнал российского права. 1998. № 4/5.
12. Журавлев А.Л. Правовые основы деятельности органов исполнительной власти субъекта Федерации //

Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2.
13. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Регионоведение (Методология, политика, экономика, право). Ростов н/Д, 1998.
14. Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М. и др. Взаимодействие элит в социально-политическом пространстве современной России. Ростов н/Д, 2001.
15. Казанцев В.Г. Возрождение Юга России — новая философия развития // Южный федеральный округ. 2001. № 3. Май.
16. Кара-Мурза С.Г. Идеология и мать ее наука. М., 2002.
17. Колесов Ю.И. Законодательная компетенция области (края) как субъекта Российской Федерации. Автореф. дисс. . к.ю.н. Ростов н/Д, 2001.
18. Колесов Ю.И. Законодательная компетенция области как субъекта Российской Федерации. Ростов н/Д, 2001.
19. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции // Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999.
20. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
21. Кукоев И. Региональные элиты: борьба за ведущие роли продолжается // Власть. 1996. № 1.
22. Ладыженский А.М. Исследователь обычного права народов Северного Кавказа // Научная мысль Кавказа. 1997. № 2.
23. Лысенко В. Северокавказский регион может стать самодостаточным // Российские регионы. 1998. № 1.
24. Мамаев Р.Б. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации (На примере республик Южного федерального округа) // Государство и право. 2003. № 4.
25. Медведев Н.П. Политическая регионалистика. М., 2002.
26. Митюков М.А. Конституционные и уставные суды: вопросы организации // Журнал российского права. 1997. № 4.
27. Митюков МЛ. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: вопросы компетенции // Журнал российского права. 1997. № 6.
28. Облонский А.В. Государственная служба. М., 2000.
29. Першиц А.И., Смирнова Я.С. Юридический плюрализм народов Северного Кавказа // Общественные науки и современность. 1998. № 1.

30. Пикулъкин А.В. Система государственного управления. М., 2000.
31. Положение о Государственном совете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 года №1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.
32. Понеделков А.В., Старостин А.М. Региональные элиты: тенденции и перспективы развития. Ростов н/Д, 2000.
33. Рубченко Н.А. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. . к.ю.н. Волгоград, 2001.
34. Рулан Н. Юридическая антропология. М., 2000.
35. Сейтов А. Проблемы управления в XXI веке (по материалам Римского клуба) // Общественные науки и современность. 1992. № 4.
36. Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. 2002. № 3.
37. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)». М.: «Ось-89», 2003. (Актуальный закон.)
38. Федеральный закон от 31 июля 1995 года «Об основах государственной службы Российской Федерации»// СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
39. Федеральный закон от 17 декабря 1998 года «О мировых судьях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.
40. Чернышев А.Г. Регион как субъект политики. Саратов, 1999.
41. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10.
42. Чиркин В.Е. Конституционное право. М., 2001.
43. Шинковский М.Ю. Российский регион: становление политического режима в условиях глобализации. Владивосток, 2000.

Раздел 4. ЭТНОСОЦИАЛЬНЫЕ И ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ

1. Институционализация этничности. 2. Этносоциальная стратификация (2.1. Предпосылки формирования этнической стратификации. 2.2. Индикаторы статусных позиций этносов в социальном пространстве Юга России). 3. Этнические миграции (3.1. Миграция автохтонных народов. 3.2. Миграция русских и не автохтонных народов региона). 4. Региональные конфликты. Литература.

1.ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЭТНИЧНОСТИ

Юридическое включение Нижнего Поволжья и Северного Кавказа в состав Российской империй (XVI—XIX вв.), а затем социально-политическая трансформация народов региона в составе СССР были сопряжены с распространением здесь социальных процессов, свойственных «большому обществу». Речь идет об индустриализации, формировании политических институтов, распространении просвещения, развитии урбанизационного процесса. В регион они привносились преимущественно извне, вызывая неравномерные социальные изменения среди различных народов. Одна из важных причин этой неравномерности — различный географический ландшафт, горная часть которого «погашала» импульсы новых тенденций и способствовала замкнутому образу жизни сельских общин. Вместе с тем привнесенные новации сами выступали источником дальнейших трансформационных процессов.

Ряд факторов, в число которых входят: неравномерность темпов социального развития, аграрная структура занятости населения и сохранение традиционных форм организации жизни и социального регулирования, — вызвали развитие этносоциальных процессов, отличающих Юг России от других регионов. К ним относятся:
— институционализация этничности;
— формирование этносоциальной стратификации;
— развитие этнической миграции; Рассмотрим подробно эти процессы.
Нижний Дон и Нижнее Поволжье были присоединены к России в XVI-XVII вв., а присоединение Северного Кавказа произошло во II половине XIX в. По окончании Кавказской войны были разработаны специальные правовые документы для осуществления политики империи в регионе — положения «О Кавказском управлении» (1865) и «О Кавказском военно-народном управлении» (1880). Система военно-народного управления сочетала общероссийскую систему управления (наместничества, губернии) с традиционным местным самоуправлением и судопроизводством. Разработанная схема управления, сочетавшаяся с государственной поддержкой распространения на Юго-Востоке России ислама, способствовала постепенной интеграции региона в единое политическое пространство империи. Но одновременно правовое признание необходимости специфических форм управления народами региона и введение специальных территориальных органов для этого явилось первым шагом для легитимизации этничности со стороны империи.
Советская Россия с момента своего политического рождения провозгласила политическое право наций (читается как этнос) на самоопределение, которое было утверждено в одном из первых правовых актов советской власти — «Декларации прав народов России» (2 ноября 1917 г.). Согласно этой декларации, советская государственность мыслилась как федерация народов. Данный правовой документ был реализован в политической практике России после гражданской войны. В 1920 г. на съезде народов Дагестана и Терека были провозглашены две автономные

национальные советские республики - Дагестан и Горская республика, обе учреждались как полиэтничные и имели административное деление на округа по этническому

признаку. В Горскую республику были преобразованы бывшие национальные округа Терской области, которые составили 6 административных округов: Чеченский, Назрановский (позже переименован в Ингушский), Владикавказский (переименован в Осетинский), Кабардинский, Балкарский, Карачаевский. Сами названия обозначали ведущий принцип организации этих округов. И хотя они не имели правового статуса автономии, но содержали некоторые ее элементы. Дагестанская республика состояла из 14 округов (Аварского, Андийского, Ачикулакского, Гунибского, Даргинского, Дербентского, Казикумухского, Буйнакского, Кайтаго-Табасаранского, Кизлярского, Кюринского, Махачкалинского, Самурского и Хасавюртовского), организованных также по этническому принципу, чему способствовало компактное территориальное расселение этнических групп в Дагестане.

Горская республика просуществовала недолго и была упразднена в 1924 г. из-за острых межэтнических противоречий. Каждый из округов в разное время был преобразован в автономную область, позже - в республику (или в одну республику соединялись две области, как Кабардино-Балкарская). В данном случае важно подчеркнуть, что все эти действия были не чем иным, как учреждением политических институтов этноса. Народы, давшие свое имя названию автономий, тем самым получали статус титульных.

Не менее важное значение для институционализации этноса имело создание национальной школы. В дореволюционной России на протяжении первых десятилетий освоения Северного Кавказа наблюдались колебания в образовательной политике, связанные со степенью включения в образовательные программы изучения национальных языков. Но уже с 1881 г. система образования в регионе окончательно приняла унифицированную форму российской школьной системы. Она была нацелена на русификацию народов. Иная образовательная политика была у Советской России. 31 октября 1918 г. было принято постановление Наркомпроса РСФСР «О школах национальных меньшинств», согласно которому национальности пользовались правом обучения на родном языке в школах обеих ступеней. В 20-х гг. проводилась большая работа, направленная на создание национальной письменности, которая вызвала острую борьбу

с муллами, отстаивающими необходимость сохранения и изучения арабской письменности. В итоге до 1960 г. в республиках обучение в начальной школе велось на родном языке с преподаванием русского языка как предмета. Иными словами, развитие образования предполагало формирование национальной письменности и сохранение национального языка, а следовательно, система образования в советский период также выступала институтом, воспроизводящим этничность.

Важным фактом институционализации этничности были правовые акты, например, закрепление этнической принадлежности в паспорте. Но значительно более мощными по степени воздействия на сознание и закрепление этничности, как важной характеристики личности в регионе, стали трагические события в истории ряда народов — депортация 1944 г. На Юге России ей подверглись балкарцы, греки, калмыки, карачаевцы, немцы, ингуши и чеченцы. Сам факт депортации по национальному признаку закрепил в общественном сознании всех народов региона этничность как принцип, конституирующий общность и определяющий жизнь носителя этнической культуры. "

Таким образом, можно констатировать, что помимо традиционных институтов, воспроизводящих этнические характеристики (язык, семья, поселенческая община, обычаи, формы материальной культуры), за последнее столетие в регионе сложились специальные организации, поддерживающие воспроизводство этнических признаков. К ним можно отнести формы государственной организации, систему образования, правовые акты. Такие организации в социологии определяются как социальные институты. Они упорядочивают и закрепляют определенный характер общественных связей, которые формируют принципы деятельности человека. В своем функционировании институты постоянно культивируют, воспроизводят и восстанавливают ткань общественных (в данном случае специфически этнических) отношений. Не случайно Э. Дюркгейм определил социальные институты как «фабрики по производству социальных отношений».

В послевоенный период в СССР политика, направленная на институционализацию этничности, продолжалась. Она выразилась в создании во всех союзных и автономных республиках историко-этнографических и филологических научно-исследовательских институтов, нацеленных на

изучение истории, языков и культуры народов, населяющих республики. В системе управления существовали юридически не закрепленные, но четко соблюдаемые нормы квотного представительства различных этнических групп, составляющих население республик. Административно устанавливались также квоты для представителей коренного населения при поступлении в высшие учебные заведения. Институционализация этничности привела к ее осмыслению в качестве базовой ценности у народов региона и закреплению в общественном сознании в качестве важного критерия дифференциации на социальные группы.

2. ЭТНОСОЦИАЛЬНАЯ СТРАТИФИКАЦИЯ

Социальная стратификация в социологии понимается как сложившееся неравенство, иерархия социальных групп. Этнические группы выделяются в первую очередь как группы с самобытным культурным своеобразием. Культурные отличия теоретически не могут быть основанием для формирования иерархического социального пространства в силу изначального равенства культурных стилей. Культурное разнообразие формирует не иерархическую вертикаль, а горизонтальную однопорядковость различных общностей. Поэтому общество, сегментированное по этнокультурному основанию, обычно называют мозаичным. Однако западная социальная наука уже в 60—70-х гг. XX в. обратила внимание на проблему существования неравенства этнокультурных общностей.
Политический процесс в России в 90-х гг. XX в. поставил отечественных исследователей перед необходимостью

признать этническую стратифицированность российского общества. Однако природа этого явления в каждом регионе России имеет специфические отличия. Рассмотрим причины этнической стратификации на Юге России.

2.1. Предпосылки формирования этнической стратификации

Одной из важнейших объективных предпосылок формирования этнической стратификации является территориальное

размещение этносов в экономически различных районах — на равнинах и в горах. Территориальная локализация этносов на Юге России в значительной степени определяет различие экономических форм деятельности и возможностей жизнеобеспечения. С древности народы этого региона взаимодействовали по принципу экономико-хозяйственной дополнительности: различная природная среда поселения определяла развитие различных форм экономической деятельности. Развитие этой тенденции наблюдалось и при заселении региона новыми (пришлыми) этногруппами в XVII—XIX вв. Мигранты заполняли те производственные ниши, которые не были развиты у коренного населения и не грозили сужением для него сферы деятельности. Например, армяне и греки развивали культуру табака на землях, непригодных для выращивания зерновых культур, традиционных для ряда коренных народов региона.
Развитие современной экономики делает все менее выгодной производственную деятельность в горах, что приводит к неоднозначным социально-экономическим последствиям. Наиболее наглядной является тенденция снижения уровня материальной обеспеченности горского населения.
Сравнение экономических показателей республик региона свидетельствует о том, что в более выгодном положении оказываются народы, проживающие в благоприятных природных и климатических условиях для аграрного сектора экономики, а именно — Адыгея, Карачаево-Черкесия, в меньшей мере — Кабардино-Балкария. По официальной экономической статистике Адыгея и Северная

Осетия отнесены к малообеспеченным регионам, Дагестан, КБР, КЧР, Ингушетия - к разряду бедных, а Чечня - к депрессивным регионам. Корректность такой дифференциация основывается на сравнении показателей экономического развития республик (табл. 4.1).

Таблица 4.1 Динамика объемов промышленного производства в 1993-1998 гг. (прирост + или спад —, % к предыдущему году)*

Регион	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Российская Федерация	-16,2	-22,8	-15,0	-5,0	-2,0	-5,2

Адыгея	-19,4	-42,6	+4,5	-25,9	-5,7	+0,5
Дагестан	-28,0	-38,5	-28,0	-18,9	-1,2	-7,6
Ингушетия			-21,0	-23,0	-25,6	+13,9
Кабардино-Балкария	-9,7	-50,0	-3,0	-19,7	-4,7	+3,?
Карачаево-Черкесия	-34,5	-28,0	-17,0	-15,4	+5,7	-13,0
Северная Осетия	-29,6	-40,0	-13,0	-9,6	-16,8	-6,0
Чечня	-	-	—	-	-	-
Краснодарский край	-13,4	-21,0	-9,0	-15,4	-13,6	-5,2
Ставропольский край	-15,7	-35,0	-0,3	-12,8	-15,9	+16,6
Ростовская область	-19,0	-27,7	-11,0	-12,0	-8,8	-2,2

Внутри республик уровень экономического развития народов, составляющих их население, также различен. При этом различие идет именно по территориальной локализации этносов: горские этносы оказываются в более жестких экономических условиях, чем равнинные. Это наглядно проявляется в уровне занятости. Наиболее высокий уровень безработицы в горных районах Северного Кавказа, отличающихся высоким уровнем демографического при-

* Социально-экономическое положение России. Сб. Госкомстата РФ за 1993-1998 гг.

роста населения (на начало 90-х гг.) при низком уровне занятости. Так, например, демографическая статистика по районам Чечено-Ингушетии за 20 предкризисных лет показывает прирост населения именно в горных районах:

Ножай-Юртовском, Урус-Мартановском, Шалинском, Шатойском (табл. 2). Удельный вес занятого населения среди чеченцев невелик, причем, по сравнению с 1979 г., наблюдалось его значительное уменьшение (с 40,9 до 37,4 %).

Особого внимания заслуживает уровень безработицы: в 1979 г. на 303 918 человек трудоспособного возраста приходилось 250 326 занятых, а в 1989 г. — на 385 420 трудоспособных - 274 651 занятых. Таким образом, согласно переписи населения 1989 г. более 100 тыс. чеченцев являлись избыточным населением, что соответствует и оценкам других экспертов. Та же ситуация наблюдается и в горных районах Дагестана. По прогнозам Министерства труда РФ, на конец 2000 г. уровень регистрируемой безработицы достигнет в Ингушетии — 10,05 %, в Дагестане — 7,7, в КБР — 3,9 % (при среднем показателе по России в 2,7 %). Реальная безработица, рассчитанная по методике Международной организации труда (МОТ), значительно выше — 52 %, а в горной местности, в частности, в балкарских селах КБР достигает 85-90 %.

Вместе с тем экономическая статистика за последние годы фиксирует ряд показателей, противоречащих выводу о низком уровне материального обеспечения населения горских районов. Так, при общем снижении реальных доходов населения в 1998 г., вызванных финансовым кризисом августа 1998 г., в ряде республик региона (Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии, Кабардино-Балкарии) значительно вырос объем розничного товарооборота. С характеристикой этих республик как «бедных»' и «депрессивных» плохо соотносится показатель уровня наличия автомобилей на численность населения (т.е. предмета, который традиционно считался в СССР и России «предметом роскоши»). В одном из своих аналитических докладов В.А.Тшпков отмечает: «По официальной статистике ситуация, может быть, так и выглядит, и ей даже можно найти подтверждение, если сравнивать некоторые горные села Дагестана и Чечни с жизнью в других районах Северного Кавказа. Но

Динамика численности населения ЧИ АССР

Таблица 4.2

Район	Численность населения, тыс.чел.	Удельный вес трудосп	Темпы прироста населения за год, %

				особных, %				
	1970 г.	1979 г.	1989 г.	1970 г.	1979 г.	1976-1980 гг.	1981-1985 гг.	1986-1989 гг.
ЧИР	1064,5	1153,5	1277,0	46,1	51,2	0,7	0,9	1,4
Ачхой-Мартан	46,4	50,8	60,0	37,0	47,8	0,6	1Д	3,3
Веденский	27,8	29,3	33,3	36,8	45,7	0,4	0,9	3,4
Грозненский	77,6	88,5	100,5	41,9	51,0	0,34	0,6	2,8
Гудермесский	66,1	72,7	83,7	45,2	50,7	0,5	1,0	1,4
Малгобекский	43,4	43,2	45,6	42,3	47,6	0,4	.1,0..	-0,2
Надтеречный	34,3	34,7	35,2	43,4	50,3	0,4	0,9	-0,6
Назрановский	60,5	66,2	79,0	39,0	46,5	0,59	1,7	3,7
Наурский	47,9	47,1	46,6	47,7	51,7	. 0,4	0,2	-0,7
Ножай-Юртовский	37,4	41,4	49,0	36,2	44,8	0,6	1Д	2,6
Сунженский	61,5	59,8	62,1	46,3	50,9	.0,1	-0,04	-
Урус-Мартановский	67,3	74,3	85,0	37,6	48,2	0,78	0,8 .	2,4
Шалинский	96,9	114,9	136,8	49,5	49,3	2,0	1,2 .	2,4
Шатойский	17,2	Д5Д	15,1	47,2	47,0	0,42	-1,2	2,2
Шелковской	38,9	40,2	44,8	45,3	51,0	0,4	1,3	0,66
г. Грозный	341,3	375,3	.400,5	55,9	58,4	0,1	0,8	0,01

в целом положение другое, если сравнивать размеры жилых домов и их обстановку, количество автомобилей и другие показатели качества жизни с другими районами страны.

Достаточно посмотреть на современные балкарские, ингушские и чеченские поселки и сравнить их с рязанскими или якутскими селами, и станет ясно, что социальная реальность отличается от статистики и пропаганды». Экономисты интерпретируют эти факты активным развитием в данных республиках теневого сектора экономики. Крайне редкие аналитические статьи, затрагивающие вопросы существования и развития теневой экономики в регионе, показывают, что она неравномерно локализована по различным республикам. Наибольшая активность «теневиков» до настоящего времени фиксировалась в Дагестане, Северной Осетии и Ингушетии. В Дагестане, по подсчетам экономистов, предельная доля теневого сектора экономической деятельности составляла в 1994 г. около 67 %, в 1995 г. — 73 %. Основными источниками теневого сектора экономики республики является нефтяной комплекс и продажа нефтепродуктов, газовый комплекс, производство и продажа винно-водочных изделий, рыбная и мукомольная отрасли промышленность. О широкой занятости населения в теневом секторе и его прибыльности свидетельствуют денежные траты населения (табл. 4.3).

Таблица 4.3

Покупательная способность средней зарплаты (ноябрь) и наличие дорогостоящего имущества в 1998 г.*

Регион	- Средняя зарплата, руб.	Средняя зарплата, % к прожиточному минимуму	Обеспеченность автомобилями, шт. на 1000 чел.
1	2	3	4
Российская Федерация	1182,4	169,9	114
Адыгея	729	147,3	135

* Показатель на 1997 г. Источники: Социально-экономическое положение России. 1998 г. С. 429-430; Регионы России. М., 1998, Т. 2. С. 56.

Окончание табл. 4.3

1	2	3	4
Дагестан	404,3	84,2	46
Ингушетия	674,7	120,9	39
Кабардино-Балкария	615,2	108,5	95
Карачаево-Черкесия	646,6	139,4	80
Северная Осетия	604,1	101,5	100
Краснодарский край	886,7	182,1	141
Ставропольский край	738,4	140,9	122
Ростовская область	709,5	148,1	127

По расчетам дагестанских экономистов, около 10 % своих доходов население тратит на приобретение валюты. В 1998 г. номинальные доходы населения Дагестана выросли, по сравнению с 1997 г., на 5,3 %, реально располагаемые доходы снизились на 5 %, а расходы на покупку валюты за тот же период увеличились на 29,7 %.

В Северной Осетии источником теневого бизнеса является производство спиртоводочной продукции на основе сырья, поступающего из-за пределов России. На начало 1998 г. эта отрасль промышленности республики выпускала, по данным МВД РФ, каждые 2 из 5 бутылок водки, производимых в Российской Федерации. При этом 2/3 от всего выпускаемого объема водки производилось «нелегально на легальных предприятиях». В Чеченской Республике источником теневого бизнеса являются кустарные нефтепромыслы, наркотики и оружие.

Таким образом, можно сделать вывод, что теневой бизнес в большей степени концентрируется в горских республиках, население которых использует пограничное положение республик, труднодоступность горных районов как возможность получения теневых доходов.

Активизация теневого сектора экономики в горных районах в качестве важной предпосылки имела сохранившуюся здесь традиционную структуру организации жизни населения.

Характерными чертами этой организации является высокий уровень внутренней консолидированности, который объясняется суровыми условиями жизни в горах, природной изолированностью поселений и традиционно-общинным этапом развития общества. Эти позиции объясняют также и специфику этнокультурных черт. Поселенческая локализация определяла возможности межкультурного взаимодействия, способствуя формированию и воспроизводству открытости или замкнутости (закрытости) этнокультур.
Емкую характеристику отличительных черт традиционной культуры по сравнению с современной дал адыгейский ученый Р.А. Ханаху: «Основные отличия культуры традиционной от культуры современной состоят в низких темпах обновления стереотипов, их относительно малой вариативности, большей жесткости отбора инноваций, высокой степени автономности и обособленности, приоритета «подражания» привычным нормам поведения и мышления над рационально-волевым началом».
Сохранение элементов традиционно-общинного способа организации жизни и аграрный сектор занятости, доминирующий в настоящее время, предопределяют принцип группировки людей и формирования межгрупповых отношений на Юге России. В этом качестве выступают именно этнокультурные характеристики. Все остальные возможные группировки (клановые, субконфессиональные) выступают производными от этнических. Групповая идентичность пег профессиональному, партийному, мировоззренческому признаку предполагает другой этап социально-экономического развития, задающий и другой тип развития личности, свободный от доминирования традиционалистских связей (земляческих, родственных). Доминирование группировки по этнокультурному основанию подчеркивают и кавказские исследователи. В частности, Р. Ханаху отмечает: «Приоритет интереса общины над интересами прочих субъектов социального действия, являясь фундаментальной характеристикой традиционного общества, делает культуру Северного Кавказа внутренне дифференцированной: общинам коренных этносов, культурно определенных на традиционной основе, «рядом положены» достаточно плюралистические этнические общины (в основном так называемые «русскоязычные») и примкнувшие к ним представители кавказских этносов, утратившие «чувство общинности» Другой исследователь высказывает

схожую

274
позицию: «Этногрупповое единство и межгрупповые различия выступают в качестве важнейшего элемента иерархической организации социального пространства, но также и как следствие его существования».
Таким образом, пространственная локализация» определяя во многом комплекс этнокультурных черт, а зачастую и культурную закрытость общности, выступает основанием для формирования системы дихотомических отношений «мы — они», которая конституируется через социальный контакт, социальное взаимодействие. Данное дихотомическое отношение (бинарная оппозиция), вызывая социальное сравнение» инициирует стратификацию этносоциального пространства. Поэтому, как замечают этносоциологи, «этнические группы точно так же, как. и все прочие социальные группы, образуют определенную иерархию*.
Широко известно, что иерархичность социальных (в данном случае — этнических) групп проявляется как их неравенство» т.е. расслоение по какому-то критерию (богатство, власть, престиж и т.д.). В зависимости от степени обладании значимыми для стратификации качествами, определяется уровень социальной престижности той или иной этногруппы.

2.2. Индикаторы статусных позиций этносов в социальном пространстве Юга России

Определяя объективные условия, воспроизводящие социальное пространство Юга России как этносоциальное и стратифицированное, мы обращаем внимание на территориальность и аграрно-традиционный тип хозяйствования. Эти характеристики в значительной степени определяют позиции (статус) этнической общности в социальном пространстве региона. Социальное пространство многомерно, и поэтому статус этногрупп и дистанция между ними определяются по их позициям в доминирующих полях. В современном обществе статусные позиции формируются на пересечении ряда социальных подпространств (полей), каждое из которых, по мнению известного французского социолога П. Бурдье, образует

разные измерения статуса,

а само социальное пространство «может восприниматься в форме структуры распределения различных видов капитала, функционирующих одновременно как инструменты и цели борьбы в различных полях». В этой трактовке социальное пространство предстает как следствие властных отношений в обществе. В концепции П. Бурдье несущими конструкциями социального пространства, как и у П. Сорокина, являются власть, собственность, а также и культурный капитал, выраженный в обретении престижной профессии и должного уровня образованности.

Этот подход интересен для определения параметров формирования социальных статусов этносов в социально-политическом пространстве Юга России. Современный исследователь Г.И. Марченко предлагает для определения позиций этноса целый веер характеристик, выделяя при этом экологический, социально-экономический, культурный, демографический, социально-политический, правовой статусы. Позицию этноса в каждой из перечисленных сфер жизни можно определить по особой метрической шкале.

Еще из работ немецкого ученого Ф. Тенниса известно, что в основе традиционных культур лежит аграрный способ производства, основанный на земле как главном источнике благосостояния. Поэтому и социальные позиции аграрно-традиционных культур, в первую очередь, определяются размером и качеством (с точки зрения сельскохозяйственной пригодности) занимаемой земли. Не менее значимым фактором, определяющим социальные позиции традиционного этноса, является совокупность его демографических характеристик (численность, уровень смертности и рождаемости, средней продолжительностью жизни). От численности и возрастного состава во многом зависит характер межэтнического взаимодействия (ассимиляция или сохранение своей культуры) этногруппы. От уровня рождаемости зависит сохранение физических условий сложившегося баланса этногрупп.

Социально-экономическая составляющая статуса этноса определяется несколькими позициями. Во-первых, такой обобщенный показатель, как размер валового национального дохода, приходящегося на одного представителя

этноса, принято называть уровнем качества жизни. В расчетах экономистов в него входит средний уровень заработной платы, уровень занятости населения и безработица, первичная и вторичная занятость, профессионально-отраслевая структура и другие показатели. Во-вторых, важной характеристикой является полнота социально-профессиональной структуры этноса. Она определяется представительством данного этноса в социально-классовых группах и слоях общества (или локального полиэтничного социума) и может соответствовать или не соответствовать удельному весу этноса в населении страны. В-третьих, не менее важной чертой является место в профессионально-отраслевой структуре, иными словами, в этническом разделении труда (профессиональный статус может отличаться престижностью, т.е. занятостью достаточно большого числа представителей этногруппы в прибыльных отраслях деятельности или во властных структурах).

Позиции, занимаемые этносом в поле духовного производства и потребления (народное и профессиональное искусство, система образования и науки, музейное дело и др.), формируют социокультурный статус этноса.

Пересечение позиций в полях воспроизводства социокультурных, экономических, демографических, экологических характеристик суммируется в политическом статусе этноса. Политический статус выступает в качестве интегрального индикатора, поскольку «социальная культура и организация российского общества много веков носит рецидивирующе-редистрибутивный характер, а управление, подчинение и контроль играют большую роль в поддержании стабильности социальной системы». Политический статус этноса определяется наличием формы государственности: является ли этнос субъектообразующим и титульным. Эти позиции не тождественны, поскольку ряд народов в регионе (особенно в полиэтничных республиках Карачаево-Черкесии и Дагестане) являются субъектообразующими, но не титульными, такую позицию занимают и русские на Северном Кавказе. Политический статус проявляется в политическом представительстве в различных структурах власти: законодательных, исполнительных и пр., что существенно влияет на направление политики.

Рассмотренный конкретный материал позволяет сделать •

вывод о том, что в Северо-Кавказском регионе сохраняются объективные предпосылки для этносоциальной стратификации. Она коренится не столько в специфических характеристиках этнических общностей, сколько является следствием «социального времени», т.е. стадии развития этноса, которая и в настоящее время определяет сохраняющуюся значительную зависимость этносоциальных общностей от природной среды («вмещающего ландшафта»).
Таким образом, иерархическое этносоциальное пространство образуется дистанцией между взаимодействующими этническими группами, имеющими объективные экономические, социальные и культурные различия. Данные различия между народами существовали и на протяжении предшествующих столетий, однако они не являлись предметом анализа с позиции социальной справедливости. Присоединение региона к России определило доминирующую позицию здесь русского населения, через производственную и управленческую деятельность которого российское государство стремилось интегрировать народы Северного Кавказа в общероссийское политическое и экономическое пространство. Эта политика проводилась как Российской империей, так и в несколько измененном виде СССР.
Под воздействием системных реформ 90-х гг., проводимых федеральным центром, и поддержки им суверенизации республик Северного Кавказа, произошло переструктурирование сложившейся этносоциальной иерархии. Значительную роль в этом процессе сыграли этноэлиты, которые идеологически обосновали необходимость изменения статусных позиций этносов и предприняли конкретные шаги в этом направлении. Следует отметить общий вектор этого процесса: доминирующие позиции в этнической иерархии стали занимать численно доминирующие автохтонные титульные народы.
В полиэтничных обществах этничность, становясь основой социальной стратификации, воспроизводит ту систему социального неравенства, которая соответствует цивилизационному уровню развития политически доминирующего этноса. Этностратификационная система населения Северного Кавказа при доминирующем положении русского элемента воспроизводила систему неравенств, характерную индустриальным обществам (основанную на достигательных характеристиках), с вплетением этнического фактора в процесс формирования

управленческого слоя.
Выход на доминирующие позиции этносов с аграрной социальной структурой вызвал и изменение принципов социального неравенства, которые в «новых одеждах» воспроизводят систему отношений традиционного общества, существенным компонентом которых являются аскриптивные характеристики. Эта тенденция приводит к архаизации социальной жизни.

3. ЭТНИЧЕСКИЕ МИГРАЦИИ

Не менее важным социальным процессом, оказывающим существенное влияние на облик Юга России, является этническая миграция. Она оказывает непосредственное влияние на демографические и территориальные позиции этнических групп. Понятие «миграция» многозначно. Энциклопедический демографический Словарь выделяет два значения «миграции». Под миграцией в широком смысле имеется в виду любое перемещение населения за границы определенной территории (обычно, населенного пункта), независимо от того, на какой срок и с какой целью оно предпринимается. В научной литературе гораздо чаще употребляется узкая трактовка — перемещение, связанное с изменением места (населенного пункта) постоянного проживания.
На протяжении многих десятилетий в отечественной науке миграция изучалась преимущественно как трудовая, т.е. вызванная экономическими мотивами, стремлением мигрантов повысить свой профессиональный статус или решить проблемы жизнеобеспечения адекватно потребностям. Поэтому изучались преимущественно сельскогородская и региональная (адаптация мигрантов к новым

территориям жизни) миграции. Рассматривались преимущественно внешние характеристики этого процесса: длительность (краткосрочность, долгосрочность), ритм (сезонность), территориальность (внутренняя — внешняя, город — село), а также способы адаптации мигрантов к новым местам производственной деятельности и организация их жизнеобеспечения. Доминирование такого подхода объяснялось экзогенным характером трудовой миграции. Она

планировалась и организовывалась управленческими органами для достижения народнохозяйственных задач. При этом, несомненно, организация и осуществление масштабной трудовой миграции преследовали далеко идущие цели. Она была направлена на социально-экономическую и социокультурную трансформацию регионов, принимающих мигрантов. В этом отношении организованная трудовая миграция мыслилась как целенаправленный трансформационный процесс.

Этнический аспект миграции долгое время не являлся предметом специального анализа. Упущение социологией данной проблематики объясняется, с одной стороны, сложным процессом развития самой этой науки в СССР, административными ограничениями поля ее исследований, с другой — жестким идеологическим запретом публичных обсуждений тех процессов, которые происходили в этнической сфере жизни советского общества. Поэтому рама проблематика этнической миграции с точки зрения социологического анализа в настоящее время является слабо-разработанной. Этническая миграция выделяется прежде всего по субъекту социального движения: речь идет о территориальном перемещении этноса или отдельной его части. Четкая характеристика понятия «этнической миграции» была дана известным исследователем в области социальной психологии Н.М. Лебедевой, определяющей ее как «случаи массовых перемещений, когда представители того или иного этноса (этнокультурной группы) добровольно или вынужденно покидают территорию места формирования этноса и переселяются в иное географическое или культурное пространство».

Такой подход предполагает рассмотрение этноса как некоторой целостности, имеющей социумные характеристики. Поэтому возникает ряд исследовательских проблем: какие причины вызывают этнические миграции, насколько этнические миграции влияют на состояние самого этноса и регионов его перемещения, осознают ли участники этого процесса свою включенность в него как в социальный процесс или рассматривают его как индивидуальный акт своего волеизъявления, и целый ряд других. В этой связи для определения управленческих мер, направленных на регулирование миграционного процесса, важно определить его характер: имеет ли миграция внутренние для самого процесса причины, имманентные ему, или она вызвана

внешними силами по отношению к нему. В первом случае речь идет об эндогенном процессе, с внутренней причиной, во втором - об экзогенном. Характер протекания этих двух типов процессов будет неодинаков: эндогенные процессы раскрывают потенциальные возможности и тенденции, заключенные внутри изменяющейся реальности; экзогенные - являются реакцией, ответом на внешнюю причину (стимул, давление).
Сам процесс этнической миграции не является принципиально новым феноменом для России, хотя теоретически эта проблематика слабо разработана. Из истории России широко известны и перемещения русского населения в новые земли с целью их колонизации, и выезд в иную культурную среду последователей религиозно-культурных течений (духоборцев, молокан, старообрядцев), и депортация народов Юга России во время Великой Отечественной войны (1943—1944) с последующим их возвращением. Менее известным фактом является административное переселение горцев Северного Кавказа на равнины в 20-30-е гг., а также в 70-80-х гг., хотя реальное протекание данного социального процесса крайне редко привлекало внимание отечественных социологов. Однако сегодняшние миграционные процессы в регионе, помимо их масштабности и стрессовости, меняют баланс этнических групп в регионе и тем самым оказывают значительное влияние на социально-экономический и политический облик региона. Это значение требует более подробного анализа этномиграционных процессов.

3.1. Миграция автохтонных народов

Юг России в силу своего геополитического положения всегда являлся зоной межэтнических контактов и этнических миграций. Включение этого региона в состав Российской империи не изменило этого статуса. Если в XVII— XVIII вв. продвижение России в регион было связано с его военной колонизацией и закрепилось созданием здесь Азово-Черноморской линии, то в конце XIX в. русские начали активное хозяйственное освоение этого региона. Российское правительство создает специальную законодательную базу, организующую переселенческое движение. Так, закон от 13 июля 1889 г. определял основы

переселенческой политики, а закон 15 от апреля 1889 г. разрешал переселение в районы Закавказья и Северного Кавказа, включая Дагестан. Сюда переселяются крепостные и государственные крестьяне, которые несут с собой культуру хлебопашества. В этот период разворачивается строительство и активизация деятельности важнейших транспортных коммуникаций — железнодорожной магистрали, портовых терминалов; создаются первые металлургические и машиностроительные заводы. Такая хозяйственная деятельность приводит к развитию городов как торгово-индустриальных центров.

Вместе с тем развитие транспортных магистралей оживило торговые отношения региона с центральной Россией и вызвало небольшую миграцию коренного кавказского населения. Так, например, из Дагестана, выезжали на отходнические промыслы в Россию многие мастера-ремесленники. С началом массовой иммиграции из Османской империи на Северном Кавказе стали селиться греки, занявшие нишу сельскохозяйственного производства, а также внутренней и внешней торговли. В XVIII в. на Северном Кавказе появляются армяне. Они обосновались в ус-

тье Дона, создав здесь несколько сел и г. Нор-Нахичевань (сейчас это часть Ростова-на-Дону), немного позднее — осели в Кизляре, Моздоке, где в конце XVIII в. они составляли 51 % населения, Ставрополе, Владикавказе, Екатеринодаре, основали г. Армавир и Святой Крест (г. Буденновск). В конце XIX в. в регионе появились и немецкие колонисты, с которыми связано развитие сельского хозяйства и аптечного дела.

Таким образом, хозяйственное освоение Северо-Кавказского региона было сопряжено с миграцией различных этнических групп, благодаря чему здесь естественным образом сформировалось этнокультурное разделение труда. Мигранты заполняли ту производственную нишу, которая не была развита у коренного населения и не грозила сужением для него сферы деятельности. Этнические мигранты отличались более высоким уровнем мобильности, коренное горское население культивировало оседлые формы жизни, было привязано к традиционным селениям и аулам.

Большой импульс активизации миграционных процессов в

Северо-Кавказском регионе придала Октябрьская революция. Важнейшей составляющей социальных преобразований, вызванных революцией, был вопрос о земле, особенно актуальный в этом регионе. Его острота обусловливалась наличием в горах сравнительно небольших площадей, пригодных для земледелия, что всегда создавало на Северном Кавказе проблему острого малоземелья и повышенной плотности населения в этих районах. Одной из своих важнейших задач партия большевиков видела в решении земельного вопроса. В апреле 1920 г. был опубликован приказ Терского областного ревкома о национализации земли в пределах области. Вся земля поступала в единый земельный фонд. Арендная плата отменялась. Началось перераспределение земли. Первоначально земли отрезались у наиболее обеспеченных землей равнинных казачьих станиц.

Статистические расчеты известных в регионе демографов Н.Г. Волковой и В.К. Гарданова отражают значительные миграционные потоки в 20-е гг. среди осетин, карачаевцев, ингушей и чеченцев. Так, нагорная полоса Северной Осетии составляла примерно 62 % ее территории. К 1920 г. здесь проживали около 38 тыс. человек, однако уже к 1924 г. в результате переселения части безземельных осетин на равнину в горах Осетии оставалось немногим более 20 тыс. человек. В тот же период «на равнину переселилось 80 % населения нагорной Ингушетии. В Чечне на вновь полученных землях в 1921—1922 гг. поселилось 12 116 хозяйств. В Карачае всего на равнину переселилось 64 % карачаевцев».

Н.Г. Волкова приводит более подробные данные: на территории Чечни и Ингушетии «в 1920 г. были переселены казачьи станицы Сунженская, Аки-Юртовская, Ермоловская, Михайловская, Самашкинская, Закан-Юртовская и. Фельдмаршальская на свободные земли в районы Терского округа. Освободившиеся земли были отданы в пользование чеченцам и ингушам из горных районов». А «всего по подсчетам Ингушского статистического бюро, к 1925 г. на равнину переселилось около 13 тыс. чел.». Тот же процесс наблюдался и в Карачаево-Черкесии, «где к 30-м гг. расширилась область расселения карачаевцев в результате возникновения большого числа их селений в предгорных и равнинных районах. То же следует отметить и в отношении чеченцев и ингушей, заселивших некоторые районы по Сунже

и Тереку, занятые до революции казачьим населением». Менее масштабно миграция горцев разворачивалась в 20-е гг. в Дагестане. Для решения земельного вопроса в этой республике к ней были присоединены земли кизлярского казачества и ногайцев — Кизлярский округ и Ачикулакский район. Уже 16 августа 1924 г. представители автономных республик Северного Кавказа обратились к Всероссийскому землеустроительному совещанию, в котором излагали просьбу рассматривать Терскую губернию как земельный фонд для переселения горцев в настоящем и в будущем. Эта же позиция была четко определена в выступлении на сессии ДагЦИКа в феврале 1926 г. одним из ведущих политических деятелей Северного Кавказа советского периода Нажмутдином Самурским: «Кизляр и Ачикулак дают Дагестанской республике возможность планомерно разрешить земельный вопрос, а вместе с этим и выход горцам из каменного мешка и возможность развивать барановодческое хозяйство».

Переселяя горцев на равнины, власти пытались не только наделить их землей, но и создать единый дагестанский народ. Первые поселки для переселенцев создавались как многонациональные. Однако в силу разных причин, в том числе и этнолингвистических сложностей, переселение в 1923-1925 гг. было не очень успешным: из подавших заявку 1 181 хозяйства 13 горных районов реально переселились только 545, причем часть из них снова вернулась в горы.

Другая значительная миграционная волна в регионе за последнее столетие была связана с административной акцией депортации ряда народов в 1943—1944 гг. В настоящее время вышел ряд исторических работ, где на основании архивных документов освещается численный состав депортированных народов. К сожалению, авторы не обращают внимание на количество и социально-профессиональную структуру столь же административным путем ввозимого в регион населения. Опираясь на работы историков, можно привести следующие статистические материалы (табл. 4.4).

Таблица 4.4

Динамика численности депортированных народов в 1939-1944 гг.*

Область	Этнос	Численность по	Численность выслан

		переписи 1939 г., чел.	ных в 1943-1944 гг., чел.
Карачаевская АО	Карачаевцы	70 301	68 937
Чечено-Ингушская АО	Чеченцы Ингуши	368 446 83 996	387 229 91 250
Кабардино-Балкарская АО	Балкарцы	40 747	37 044

* Таблица составлена на основании работы Выцлана М.А. Депортация народов в годы Великой Отечественной войны // Этногр. Обозр. 1995. № 3.

Расхождение в численности чеченцев и ингушей в 1939 и 1944 г., объясняется пятилетней разницей, прошедшей между переписью населения и депортацией, а также тем, что представителей этих двух этносов депортировали не только из Чечено-Ингушетии, но и из Дагестана (чеченцы-ауховцы) и Северной Осетии.

Всего же, по расчетам М.А.Выцлана, спецпереселенцы из республик Северного Кавказа (карачаевцы, балкарцы, чеченцы и ингуши) на 1944 г. составили поток общей численностью в 608 749 человек. Почти третья часть от этого числа погибла в пути и в первые годы адаптации к новым местам поселения: на 01.10.1948 г., согласно архивным сведениям, в местах спецпоселений было учтено только 452 737 человек.

Новый этап подвижки населения на Юге России начинается с конца 50-х гг. Он вызван, с одной стороны, реабилитацией репрессированных народов и их возвращением из мест спецпереселений, с другой — новой волной централизованного хозяйственного освоения региона. Статистический анализ движения населения внутри республик на протяжении последних лет показывает, что в республиках мобильными являются прежде всего численно доминирующие титульные этносы. Здесь наблюдается миграция из села в город. В тех республиках, где численно доминирующими являются горские этносы — Дагестан (аварцы, даргинцы), Карачаево-Черкесия

(карачаевцы), Чечня (чеченцы), наблюдаются одновременно две тенденции: миграция горцев в равнинные сельские районы и с равнинных мест — в города.
Данные по Карачаево-Черкесии убедительно показывают миграционный прирост карачаевцев в двух городах республики и в сельских «неэтнических» районах (т.е. тех, которые не являлись традиционным местом расселения карачевцев). В традиционных местах расселения — Карачаевский, Малокарачаевский и Усть-Джегутинский районы — также фиксируется прирост населения, но его можно охарактеризовать как естественный (табл. 4.5). Рассмотрение динамики этнических групп по тем районам, где фиксируется заметный прирост карачаевского населения,

Таблица 4.5 Динамика численности карачаевцев по районам Карачаево-Черкесии

Район	1959 г.		1970 г.		1979 г.		1989 г.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	Чел.	%
Черкесск	659	1,6	2 578	3,8	5 621	6,2	8 720	7,8
Карачаевск	4 176	20,2	7 727	29,2	10 073	37,9	15 349	44,9
Адыге-Хабльский	144	0,6	144	0,5	321	1,3	882	3,3
Зеленчукский	7 767	14,0	JL3 129	23,7	13 486	26,1	14 474	27,9
Карачаевский	14 573	70,3	16 990	78,1	17 499	77,3	18 600	73,9
Малокарачаевский	14 134	70,0	20 439	69,6	23 334	72,8	27 531	75,2
Прикубанский	7 757	30,6	13 629	42,1	14 829	47,0	16 267	49,7
Усть-Джегутинский	13 703	48,0	19 129	52,9	20 460	53,6	24 012	51,8
Урупский	4 200	17,4	3 167	13,9	3 315	14,9	3 474	15,9
Хабезский	717	3,2	172	0,7	258	1,0	140	0,5

• Таблица 4.6 Динамика численности основных этнических групп в Прикубанском районе

Этносы	1959 г.		1970 г.		1979 г.		1989 г.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Русские	12 128	47,8	11 023	34,0	8 946	28,4	8 095	24,7
Карачаевцы	7 757	30,6	13 629	42,1	14 829	47,0	16 267	49,7
Абазины	3 547	14,0	5 164	15,9	5 299	16,8	5 291	16,2
Ногайцы	273	0,4	313	1,0	297	0,9	294	0,9

показывает, что он осуществляется параллельно с убыванием русского населения (табл. 4.6).

Такая же картина фиксируется в Дагестане. После передачи большей части Ногайской степи Дагестану (1957 г.) здесь были созданы Ногайский, Кизлярский, Бабаюртовский, Тарумовский районы. С прошлых столетий эти территории были заселены гребенскими казаками, ногайцами и частично кумыками. В 60—70-х гг. руководство Дагестана стало планомерно переселять горцев (около 300 тыс.) в эти районы. В результате переселения равнинные районы стали многонациональными. Например, если в 1959 г. Кизлярский район был полностью русским — 43 959 человек, то в 1989 г. из 47 808 человек, проживавших в нем было 14 069 русских, 14 288 аварцев, 7197 даргинцев, 1327 лакцев, 1427 лезгин. Такая же картина фиксируется и в других районах.

В 80-е гг. руководство Дагестана вновь принимает решение о переселении горцев на равнину. Это решение вызвало ответный отток русского населения в Кизлярском районе. А в соседнем, Ногайском администрация несколько позднее приняла решение о запрете на прописку горцам. Эта мера заставила горцев-мигрантов, минуя Ногайский район, «оседать» на соседних территориях — в Бабаюртовском районе Дагестана, в настоящее время одном из наиболее полиэтничных, и в Нефтекумском районе Ставропольского края.

Такая же участь, как и Бабаюртовский, постигла Хасавюртовский район, ранее населенный преимущественно кумыками. Решением руководящих органов Дагестана в 1967 г. он был разделен на два района. В новом, Кизи-

люртовском районе переселенческая политика привела к численному доминированию аварцев по отношению к кумыкам, традиционно расселенным на этой территории. Из 39 сельских районов республики изменение этнического баланса населения фиксируется только в шести: Каякентском, Кизилюртовском, Кизлярском, Ленинском, Новолакском, Тарумовском. Это районы активной миграции горских народов - аварцев и даргинцев. Прирост их численности в этих районах за последние 20 лет (между переписями населения 1970 и 1989 гг.) колеблется от 50 до 100 %. Столь же высока динамика миграции горцев и в города Дагестана.

В 70—80-е гг. этнические миграционные процессы выходят за пределы северокавказских республик и захватывают Ставропольский край и Ростовскую область. Восточные районы Ставрополья и Ростовской области осваивают даргинцы из Дагестана и чеченцы из Чечни. При этом, если Ставрополье осваивалось преимущественно дагестанскими народами, то Ростовская область — чеченцами. Особенно активно происходит миграция горцев в Ставропольский край. Здесь только за 10 лет, между переписями 1979 и 1989 гг., численность даргинцев увеличилась в 2,1 раза, а аварцев — в 2,5. Особенно активно заселяются восточные области Ставрополья: Арзгирский, Буденновский, Курский, Левокумский, Нефтекумский, Степновский и Туркменский районы. Численный рост даргинцев в Ставрополье за последние десятилетия оказался столь стремительным (с 748 чел. в 1959 г. до 32 213 чел. в 1989 г.) и локализованным, что позволяет говорить наблюдателям о том, что «Ставрополье стало вторым даргинским ареалом после Дагестана». Демографический анализ показывает, что в 1990—1995 гг. только два из этих районов — Арзгирский и Левокумский — на 20—40 % прироста населения пополнялись за счет мигрантов из Дагестана. В оставшихся районах (Буденновском, Курском, Нефтекумском, Степновском и Туркменском) ранее мигранты 70-х гг. стали источником естественного прироста населения.

Рассмотренный материал позволяет сделать вывод о том, что этническая миграция горских народов Северного Кавказа в 70—90-е гг. носила эндогенный характер и была направлена на переселение в равнинные территории, заселенные на протяжении последних нескольких столетий русским и тюркским населением.

Таким образом, Юг России на протяжении XIX—XX вв. является регионом с повышенной миграционной активностью. В современных условиях актуальность проблемы государственного регулирования миграционных процессов и острота потребности в целостной концепции миграционной политики связаны с нарастанием противоречия между повышением значимости для России внешней и внутренней миграции и накоплением негативных последствий этой миграции в условиях несовершенства правовой базы и управленческой практики.

С одной стороны, прогнозы численности населения России свидетельствуют о крайне неблагоприятной ее динамике в перспективе: уже к 2015 г. трудоспособное население сократится более чем на 9 млн человек. Внешняя миграция становится единственным источником восполнения естественной убыли населения, пополнения трудовых ресурсов, а значит, и важнейшим фактором успешности экономических реформ.

В 90-х гг. из России выехало примерно 4 млн человек Миграционный приток из стран СНГ и Балтии в Россию в это время составил более 8 млн человек. Преимущественно эта миграция носила вынужденный характер, что создало для России определенные политические проблемы, увеличило нагрузку на сферы социальной защиты, обеспечения жильем и рабочими местами.

С другой стороны, этот приток является наиболее благоприятным для России с точки зрения решения демографических проблем. Мигрантов сближает с российским населением культурная и языковая общность, обусловленная недавним общим прошлым в рамках одного государства. Мигранты из стран СНГ и Балтии отличаются более молодой возрастной структурой по сравнению с быстро стареющим российским населением. У них более высокий образовательный и профессионально-квалификационный уровень, чем у других иммигрантов и постоянного населения России.

По прогнозам в ближайшее десятилетие будут готовы переехать в Россию еще примерно 4 млн человек, но произойдет ли это — зависит от того, насколько протекционистской окажется правовая база по отношению к этой категории мигрантов, а также от того, будет ли в экономическом и социальном плане Россия привлекательна для мигрантов.

Пока же наблюдается тенденция к сокращению миграционного притока в Россию из стран СНГ и Балтии. Если в 1994 г. из этих стран прибыло максимальное количество

мигрантов — 1 млн 146 тыс. человек, то в 2000 г. — только 350 тыс. Ожидания переселенцев в отношении получения помощи на территории России не оправдались. Из-за недостаточного финансирования ежегодную помощь в обустройстве получали не 120 тыс. человек, как предусмотрено в федеральной миграционной программе, а менее 40 тыс.

Особую озабоченность вызывают масштабы незаконной иммиграции в Россию, которая, по разным оценкам, составляет сегодня уже от 1 до 1,5 млн человек. Основная масса незаконных иммигрантов прибывает из стран дальнего зарубежья (Афганистан, Иран, Пакистан и другие страны Среднего и Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии и Африки), а также из государств - участников СНГ (Азербайджан, Казахстан и страны Средней Азии). Многие иммигранты, проникнув несколько лет назад на территорию России с целью последующего выезда в государства Запада, остаются в Российской Федерации. Среди них увеличивается число тех, кто уже не планирует дальнейший переезд, так как их экономическая адаптация в России, в том числе основанная на незаконной занятости преимущественно в сфере малого бизнеса и коммерции, происходит достаточно успешно.

Кроме того, в настоящее время на территории России длительное время пребывает без какого-либо правового статуса значительное число иностранцев (более 250 тыс. человек), действительно нуждающихся в предоставлении убежища в соответствии с международными обязательствами, принятыми Российской Федерацией.

Незаконная миграция усугубляет проблемы социальной сферы, ухудшая, в частности, санитарно-эпидемиологическую обстановку, способствует сохранению и расширению теневой и криминальной занятости, ухудшает криминогенную ситуацию. Эта миграция оказывает все большее воздействие на внутриполитическую ситуацию в стране, так как способствует росту коррупции и принятию неадекватных управленческих решений, порождая пробелы в информации о населении, рынках труда, движении денежных

потоков, и, в конечном счете, создает на локальном уровне угрозу потери контроля над ситуацией.
Причины, обусловившие резкий рост незаконной миграции, заключаются в следующем:
1. Правовая база регулирования миграции и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны не соответствует реальному состоянию этой проблемы России. До сих пор основным документом, регулирующим правовое положение иностранцев в России, является Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР», принятый в 1981 г.
2. Сохраняется открытость значительной части границ России с государствами, ранее входившими в состав СССР, при том, что процессы гармонизации национального законодательства стран СНГ по борьбе с незаконной миграцией и сближения их визовой политики идут трудно и медленно.
Практика борьбы с незаконной миграцией в России показала, что применение только административных мер не дает должного эффекта. Несмотря на то, что в течение последних пяти лет за нарушение установленных правил пребывания в Российской Федерации привлечено к административной ответственности около 1 млн человек и более 90 тыс. выдворено из страны, это не замедлило рост незаконной миграции.
Миграционная ситуация на Юге России, определяемая во многом общероссийскими факторами, имеет региональную специфику, обусловленную особенностями этого региона:
— привлекательные геоклиматические условия;
— высокая плотность населения;
— сохранение темпов прироста населения;
— многонациональность населения, нередко ревностно стремящегося сохранить исторически сложившийся межэтнический баланс, сферу проживания;
— сложность социально-экономической ситуации, особенно в национальных республиках Северного Кавказа, не преодолевших всех последствий периода кризисного развития, относительное малоземелье в преимущественно аграрных районах;
— наличие целого ряда очагов межэтнической напряженности;
— обострение вызовов и угроз национальной безопасности, обусловленных проявлениями политического и религиозного

экстремизма, преступной деятельностью сил международного терроризма.

Сохранение на территории Южного федерального округа очагов межнациональных конфликтов порождает потоки вынужденных переселенцев. Особо острые формы этот процесс приобрел в Чеченской Республике и в целом на Северном Кавказе. По имеющимся данным, общая численность граждан, временно покинувших места своего проживания на территории Чеченской Республики и находящихся в местах временного размещения на территории Российской Федерации, составляет в настоящее время 425,5 тыс. человек.

К серьезным последствиям может привести то, что до сих пор не определены меры социальной поддержки граждан, пострадавших в ходе антитеррористических мероприятий в Чеченской Республике в 1994—1995 и 1999—2000 гг. Не решены до конца и проблемы населения, пострадавшего в ходе осетино-ингушского конфликта 1992 г.

Внутренние мигранты расселяются на территории России очень неравномерно. Их потоки направлены преимущественно в густонаселенные центральные и южные районы, хозяйственно развитые, с благоприятными природными условиями.

Следует отметить, что многие мигранты стремятся в регионы проживания своего этноса. При этом наблюдается исход русского населения из ряда республик Российской Федерации. Как следствие, в этих республиках происходит этническая концентрация населения, которая выражается в абсолютном и относительном росте численности представителей коренных национальностей. Это может привести впоследствии к этническому и национально-территориальному обособлению этих республик, замедлению их социально-экономического развития.

Наблюдается рост численности национальных диаспор из зарубежных государств, прежде всего сопредельных. В ряде случаев это приводит к усилению социальной напряженности.

В то же время необходимо взвешенно оценивать последствия миграционных процессов на Юге России. Важно точно определить сложившийся баланс издержек и выгод, осмыслить возможности изменения этого баланса в ближайшей и более отдаленной перспективах.
В последние ^оды доминирует негативное отношение к миграции.
В отдельных районах Республики Адыгея, Краснодарского, Ставропольского краев, Волгоградской, Ростовской, Астраханской областей нарушен сложившийся этнический баланс населения. На самотек пущен процесс адаптации мигрантов к новой социальной среде. В итоге периодически возникают конфликты между коренным населением и мигрантами.
В последние годы ситуация, однако, стала меняться. Миграционные процессы, пройдя пик своей интенсивности, стабилизировались и даже пошли на убыль. По итогам 2001 г. наметилась миграционная убыль населения, т. е. число прибывших в округ оказалось меньшим, чем число выбывших. Если в первой половине 90-х гг. миграционный прирост населения в большинстве субъектов Российской Федерации в регионе перекрывал его естественную убыль, то в 2000 г. этот прирост сохранился только в Краснодарском крае. В остальных субъектах миграция уже не перекрывает естественную убыль населения.
По оценкам экспертов, Юг России относится к тем регионам, которые могут в ближайшие годы осуществить впечатляющий экономический рывок. Именно на такую перспективу ориентирована программа социально-экономического развития «Юг России».
В качестве одного из факторов, благоприятствующих экономическому росту, эксперты называют миграционную привлекательность региона. Это означает, что в регионе не будет проблем с рабочей силой, включая квалифицированность специалистов. Известно, что обустройство одного мигранта требует гораздо меньше затрат, чем подготовка одного специалиста. В 2000 г. почти половина вынужденных переселенцев, зарегистрированных в округе, имела высшее либо незаконченное высшее и среднее специальное образование. Существует ли спрос на них в округе? Да, к примеру, как только начала подниматься экономика Ростовской области, так многие предприятия стали испытывать дефицит

квалифицированных специалистов.
Вместе с тем надо иметь в виду, что приезжают не просто специалисты, а реальные люди с разной этнической и религиозной идентичностью, различным уровнем материального благополучия и духовного развития. Власть должна помочь им адаптироваться на новом месте, регулировать их взаимоотношения с коренным населением. Это, к сожалению, не всегда удается.
Однако в последнее время, как следует из данных статистики, Юг России постепенно утрачивает миграционную привлекательность. Если эта тенденция усилится, то не исключено, что регион постигнет судьба Дальнего Востока и северных районов, население которых предпочитает выезжать в более привлекательные регионы страны.
Поэтому необходима разработка продуманных миграционных программ, нацеленный на извлечение максимальной выгоды из миграционной привлекательности Юга России. Пока по-прежнему доминируют ограничительные и запретительные меры в отношении мигрантов «о ссылкой на то, что миграция меняет этнический баланс населения, создает напряженность в межнациональных отношениях.
В отдельных районах эта ситуация, действительно, имеет место. Однако если из данных статистики по вынужденным переселенцам исключить из общего числа вынужденных переселенцев чеченцев, ингушей, осетин, многие из которых покинули места своего постоянного проживания в силу известных обстоятельств и могут вернуться на родину при стабилизации там ситуации, в итоге окажется, что 78 % вынужденных переселенцев — это русские, против которых фактически направляются запретительные меры.
Следует помнить, что миграция многолика. Законную тревогу вызывают масштабы незаконной миграции. Многие участки границы России в пределах округа практически открыты для проникновения незаконных мигрантов. Только в Астраханскую область, по данным соответствующего территориального органа Минфедерации России, ежегодно бесконтрольно въезжают до 120 тыс. человек Незаконная миграция влечет за собой рост теневой экономики, коррупции, преступности. Применяемые методы борьбы с ней явно недостаточны. Территориальные органы Минфедерации в их нынешнем состоянии бессильны и малоэффективны. Органы МВД нередко занимают отстраненную позицию. Нет системы выявления незаконных мигрантов и выдворения их за

пределы страны. Этот важный участок не обеспечен соответствующей законодательной базой.
Особая проблема — это возвращение внутренне перемещенных лиц из Чеченской Республики, а также разрешение последствий более ранних конфликтов на Северном Кавказе (осетино-ингушского, грузино-осетинского, грузино-абхазского). Затянулось принятие целого ряда целевых программ и постановлений Правительства РФ, направленных на решение таких проблем населения, возвращающегося в Чеченскую Республику, как обеспечение занятости, восстановление жилья, выплата компенсации за утраченное имущество. В целях создания условий для массового возвращения вынужденных мигрантов в Чеченскую Республику необходимо усилить разъяснительную работу с гражданами при организации их возвращения и активизировать деятельность по обеспечению безопасности этого процесса.
Основным условием стабилизации обстановки в Чеченской Республике и возвращения большинства граждан в места постоянного проживания является последовательное и решительное выполнение соответствующими федеральными органами Указа Президента РФ от 22 января 2001 (М 61) «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации», а также полное и своевременное финансирование мероприятий федеральной целевой программы восстановления экономики и социальной сферы Чеченской Республики.
Бесконтрольность миграционных процессов на Северном Кавказе способствует распространению национального и конфессионального экстремизма и обостряет общественно-политическую ситуацию. Обеспечение стабильное-ти в регионе в целом зависит от ситуации, складывающейся в каждом отдельном субъекте, поэтому соответствующим федеральным органам государственной власти необходимо выработать и утвердить с каждым субъектом, входящим в Южный федеральный округ, конкретные меры по реализации единой миграционной политики.
Крайне актуальным является решение проблемы незаконной миграции. Оно должно базироваться на государственной системе мер по предупреждению и пресечению нелегального въезда иностранцев на территорию Российской Федерации. К таким мерам относится прежде всего ужесточение визовой политики, введение иммиграционных квот, определение четкого механизма реализации соглашений о безвизовом

передвижении, обеспечение эффективного контроля за въездом, пребыванием и выездом иностранных граждан, разработка четких механизмов выдворения и лишения иностранных граждан права на постоянное проживание в Российской Федерации.
Миграционные процессы, протекающие в такой сложной обстановке, какая сложилась в Южном федеральном округе, оборачиваются издержками, для нейтрализации которых необходимы особые усилия государства. Поэтому Представительство Президента РФ в Южном федеральном округе сосредоточило свои усилия на решение приоритетных проблем миграции.
Одной из этих проблем является влияние миграции на социально-политическую, социально-экономическую ситуацию и межэтнические отношения в субъектах Федерации на Юге России.
Южный регион привлекает мигрантов благоприятными климатическими условиями и развитой инфраструктурой. Сюда охотно направляются выходцы из республик бывшего СССР: Армении, Грузии Азербайджана, государств Центральной Азии. У нас есть районы, которые, буквально, «стонут» от обилия желающих поселиться именно в них. Речь идет, в первую очередь, о Черноморском побережье Краснодарского края и районе Кавказских Минеральных Вод. Стихийная миграция в эти районы просто недопустима, но она продолжается и никак не регулируется.

Президент РФ В.В. Путин неоднократно подчеркивал: «Мы должны иметь выгодную для нас миграционную политику», то есть привлекать трудовые ресурсы туда, «куда нам нужно и выгодно». Во многих районах Юга России практически обратная ситуация.
В округе активно протекают процессы внутренней миграции. Чеченский кризис, экономическая и социальная нестабильность в ряде республик Северного Кавказа оказывают «выдавливающее» воздействие на население, стремящееся к выезду в более стабильные районы Южного федерального округа: Краснодарский и Ставропольский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области. Эти процессы ведут к изменению сложившегося этнического баланса, обостряют отношения между мигрантами и местным населением. Вспышки межэтнической напряженности на почве

нерегулируемой внутренней миграции отмечены в последние годы практически во всех субъектах Федерации, находящихся в пределах округа.

Другим приоритетным направлением является решение проблемы приема и обустройства беженцев и вынужденных переселенцев. Статистика свидетельствует, что только в результате вооруженных конфликтов в странах Центральной Азии, Закавказья на Северном Кавказе, начиная с 1992 г. и по настоящее время, в округе было принято на учет свыше 398 тыс. человек вынужденных переселенцев. Часть из них переехала в другие регионы России, однако и сейчас их численность составляет в округе около 170 тыс. человек. Пребывание такой массы вынужденных переселенцев создает особую нагрузку на социальную инфраструктуру региона, в том числе в сфере занятости, здравоохранения, образования.

Все это обостряет социальную обстановку на Юге России, тем более что социальные проблемы вынужденных переселенцев, сброшенные на «плечи» субъектов Федерации, местного самоуправления, решаются годами. В регионе накапливается опасный потенциал социальной напряженности.

Еще одной проблемой является проблема временно перемещенных лиц из Чеченской Республики, граждан пострадавших в период осетино-ингушского конфликта и их возвращения в места постоянного проживания. Эта проблема имеет особое значение для урегулирования ситуации в самой Чеченской Республике и стабилизации ситуации в масштабах всего округа. Основная масса беженцев из Чечни осела в субъектах Федерации Южного федерального округа. Только в Республике Ингушетия находится по различным оценкам, от 90 до 120 тыс. беженцев из Чечни. Еще около 30 тыс. человек приняли другие субъекты Федерации. В настоящее время проблема возвращения временно перемещенных лиц из Чечни и Северной Осетии решается, но темпы сдерживаются сложными социальными условиями.

В центре внимания Представительства Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе находятся проблемные этнические диаспоры в регионе (турки-месхетинцы, курды и т.д.). Надо отметить, что фактором, обостряющим миграционную ситуацию в регионе, стала возрастающая численность некоторых диаспор. Так, в результате нерегулируемой миграции численность турок-

месхетинцев в Краснодарском крае составила около 15 тыс. человек, в Ростовской области — около 17 тыс.
В районах компактного расселения турок-месхетинцев периодически обостряется обстановка, возникают конфликты между местным населением и мигрантами. Например, в ноябре—декабре 2001 г. возник серьезный конфликт на этой почве в Крымском районе Краснодарского края.
Процесс неконтролируемого расселения турок-месхетинцев захватил и другие субъекты Федерации на Юге России. При этом формируются связи их отдельных лидеров с местными экстремистскими кругами, растут претензии к российской власти, множатся попытки втянуть в проблему различные зарубежные организации. Так, усиливающийся процесс проникновения турок-месхетинцев в Кабардино-Балкарию уже привел к обострению межэтнической обстановки в ряде районов. В результате Парламент республики принял специальное постановление, содержащее ряд запретительных мер, призванных стабилизировать миграционную ситуацию.

Эти меры противоречат федеральному законодательству, но они диктуются самой жизнь, ситуацией, когда федеральное законодательство игнорирует необходимость учитывать при регулировании миграционных процессов конкретные особенности того или иного региона.
Отменив местные законодательные акты, как противоречащие федеральному законодательству, федеральный центр взамен ничего не предложил. По вопросу о турках-месхетинцах работали две межведомственные комиссии, созданные Правительством РФ, но безрезультатно. Комиссии приезжали и уезжали, никаких практических действия не следовало, а напряженность вокруг этой проблемы остается. Поскольку Грузия и другие страны в обозримом будущем не собираются принимать турок-месхетинцев, то эту проблему необходимо решать местным и федеральным властям.
Важным направлением деятельности является решение проблемы незаконной миграции. Масштабы этой миграции вызывают законную тревогу. Многие участки границы России в пределах округа практически открыты для проникновения незаконных мигрантов. Только в Астраханскую область, по данным соответствующего территориального органа бывшего Минфедерации России, ежегодно бесконтрольно въезжают до

120 тыс. человек.
Процесс незаконной миграции в округе, по оценкам экспертов, приобрел черты динамичной и тщательно организованной преступной деятельности криминальных структур с активным участием официально действующих коммерческих фирм России и стран СНГ.
Российская территория продолжает использоваться для переправки незаконных мигрантов из государств Ближнего и Среднего Востока, Центральной и Юго-Восточной Азии в государства Западной Европы. При этом следует учитывать, что незаконная миграция является одним из наиболее действенных каналов проникновения международных террористов на интересующие их территории. Незаконная миграция влечет рост теневой экономики, коррупции, преступности. Применяемые в настоящее время методы борьбы органов государственной власти в субъектах Федерации с ней явно недостаточны.
Обзор важнейших миграционных проблем Южного федерального округа свидетельствует о необходимости тщательного анализа миграционной ситуации в регионе, разработки мер, способных нейтрализовать негативные последствия миграционных процессов. Успешное проведение осмысленной государственной миграционной политики, способной обеспечить экономическую и политическую безопасность России, требует решения целого комплекса политических, правовых, финансовых и организационных задач, а также согласованных целенаправленных действий как федеральных, так и региональных органов государственной власти.
Сложившаяся в субъектах Российской Федерации на Юге России миграционная ситуация показывает необходимость уйти как от отвлеченных рассуждений, так и решений типа «не пущать». Надо выработать продуманные долговременные меры, принять нестандартные решения, позволяющие эффективно управлять миграционными процессами, оставаясь в рамках правового поля. Это предполагает принципиально новые требования к работникам органов власти и управления, обусловливает необходимость организации эффективных форм профессиональной подготовки и переподготовки соответствующих кадров.

3.2. Миграция русских и не автохтонных народов региона

Наряду с этим процессом в 90-е гг. в регионе наблюдается также этническая миграция, имеющая экзогенный характер — миграция русских и армян. Она стала заметным процессом в русском субрегионе Юга России - в Краснодарском и Ставропольском краях и в Астраханской и Ростовской областях.

Вслед за суверенизацией бывших республик СССР, произошла суверенизация республик и автономий России, что было связано с приданием статуса государственных языкам титульных народов, изменением системы образования и гражданства. На эти политические акции республикан-

ских властных структур население среагировало неоднозначно. Заметным социальным последствием этих событий стал выезд значительной части русского и русскоязычного населения из государственных образований, где они не являлись титульным населением. Источником массового потока такой миграции стали территории межнациональной конфликтности и напряженности — Нагорный Карабах, Узбекистан, Грузия, Таджикистан, Казахстан, а в России — Чеченская Республика, Ингушетия и Дагестан. Такая миграция получила название вынужденной.

С юридической точки зрения на постсоветском пространстве «под вынужденностью понимается, с одной стороны, отсутствие позитивной мотивации для переезда, с другой — такое изменение ситуации, когда становится невозможным дальнейшее нормальное существование, возникает реальная угроза безопасности (физической, этнической, социальной) и отсутствует перспектива нормализации (в пределах жизни мигрантов и их детей). То есть люди переезжают не из нормальных условий, чтобы их улучшить (продвинуть свою карьеру, повысить образование, жить в более подходящем климате и т.д.), а из резко и безнадежно ухудшившихся в любые, имеющие перспективу нормализации». О правовом статусе вынужденных мигрантов заговорили только в 1991 г.

* Правовой статус беженца получал человек, не имеющий российского гражданства и временно пребывающий на территории страны, которая рассматривалась как страна, предоставляющая политическое убежище. С содержательной стороны, статус беженца предполагает, что человек у себя на родине подвергался гонениям. Закон РФ «О беженцах и

вынужденных переселенцах» от 20 марта 1993 г. следующим образом определяет их статусы:
— беженцем может быть «прибывшее на территорию РФ лицо, которое вынуждено было покинуть место своего постоянного жительства вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия, преследования в любых формах или под угрозой реальной опасности подвергнуться преследованию по признакам национальной, расовой принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, принадлежности к определенной социальной группе»;
- вынужденный переселенец - «гражданин России, вынужденно покинувший место своего постоянного жительства по аналогичным или иным причинам».
Поток вынужденных мигрантов был выделен по внешне принудительному стихийному основанию — межэтнической напряженности и конфликтности, выступившей фактором, вызвавшим территориальные перемещения больших групп людей. Эта группа мигрантов - наибольшая по своему количеству в первой половине 90-х гг. характеризовалась принципиально иной по сравнению с предшествующими десятилетиями мотивацией, неорганизованным и стрессовым характером. Она имела и иную территориальную направленность: если раньше это был организованный вывоз квалифицированной рабочей силы в индустриально неосвоенные регионы, сопровождавшийся обеспечением мест трудовой занятости, но трудностями жилищно-бытового характера, то теперь — приток квалифицированной рабочей силы в хорошо освоенные экономические районы в условиях резкого сокращения емкости рынка труда (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область).
По данным администрации Краснодарского края, с 1988 г. край становится одним из центров миграционных процессов. Общий миграционный прирост в крае за 1988—1991 г. составил 203 873 человек, но уже за период 1992-1994 гг. он увеличился еще на 261 858 человек. За 9 месяцев 1995 г. миграционный прирост составил еще 50 861 человек. Большая часть миграционного потока (83 %) формируется в районах Крайнего Севера, Сибири, Дальнего Востока и Северного Кавказа. Значительная часть этого потока состоит из возвращающихся в центральные регионы России людей, ранее осваивавших северные регионы. Второй по численности миграционный поток, поступающий в край,

формируется на Северном Кавказе.
Так же, как и в Краснодарском крае, в Ростовской области значителен удельный вес в миграции беженцев и вынужденных переселенцев. За период с 1992 по 1995 г. их численность достигла 32 411 человек. Но меняется территория выхода вынужденных переселенцев. В 1994 г. основным источником была Чечня (2 445 чел.); в 1995 г. наибольший поток беженцев и вынужденных переселенцев приходился на Казахстан (25,4 %), Чечню (20,0 %), Узбекистан (19,6 %). Миграционная служба области фиксирует, что из 77 969 человек, обратившихся к ней за помощью с 1992 по 1995 г. статус беженцев и вынужденных переселенцев получили 32 006 человек, т.е. около 40 %. В целом за период 1989—2001 гг. количество вынужденных и добровольных мигрантов, по данным Ростовского областного комитета государственной статистики, составило примерно 500,0 тыс. человек. Анализ статистических данных показывает, что максимальный миграционный прирост в Ростовской области пришелся на 1994 г. (54,8 тыс. человек). На 01.01.2002 г. на территории области проживают 21 272 гражданина (9 478 семей), имеющих статус вынужденного переселенца. Большая часть вынужденных переселенцев, по данным 2001 г. - 65,1 % расселяется в городах, 34,9 % — в сельской местности.
В последние пять лет миграционный прирост постоянно сокращается. Так, за 12 месяцев 2001 г. он составил 1375 человек, что почти в 5,6 раза меньше, чем за соответствующий период 2000 г. Снижение произошло, главным образом, за счет уменьшения числа прибывших из стран СНГ и Балтии.
Третьим регионом с преимущественно русским населением на Северном Кавказе является Ставропольский край. Согласно данным краевого статистического управления, на 1989 г. было зарегистрировано 230,6 тыс. мигрантов (внутрикраевые, межобластные и межреспубликанские потоки). В последующие годы наблюдается стабилизация коренного населения (что дает общее Сокращение мигрантов — до 129,6 тыс. чел.) и увеличение удельного веса в структуре миграции потоков из-за пределов края. Мигрирующее население в настоящее время испытывает не только трудности по бытовому обустройству, но и пополняет ряды безработных. Иными словами, этническая миграция русских имеет четко выраженную тенденцию к

понижающей вертикальной мобильности. Вынужденные переселенцы, адаптируясь к местам нового жительства, часто теряют при этом позиции достигнутого социального статуса.

Вынужденная миграция выделяется исследователями преимущественно по мотивации, но не по этнической характеристике мигрирующего населения. Это связано в первую очередь с достаточно большой долей в данном потоке русскоязычного сегмента, состоящего преимущественно из украинцев, белорусов, татар, армян и представляющего урбанизированную часть населения, набиравшуюся по плановым трудовым оргнаборам в разных городах СССР. Вместе с тем удельный вес русского населения в числе вынужденных мигрантов доходит по разным оценкам от 80 до 85 %, что позволяет квалифицировать этот поток как этническую реэмиграцию русских.

Наряду с потоком русских значительное число в составе вынужденных переселенцев и беженцев, принимаемых Югом России, составляют армяне и турки-месхетинцы. Характерной особенностью этих двух этнических групп является компактная форма расселения по русскому субрегиону Северного Кавказа (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область). При значительном удельном весе в структуре миграции армян, прибывающих на Ставрополье и в Ростовскую область, наибольший их поток устремлен в Краснодарский край. Здесь они составляют около 27 % миграционного потока. Основные места оседания армян-мигрантов — крупные города Северного Кавказа. В Краснодарском крае - это преимущественно Адлер, Сочи, Туапсе и Туапсинский район; в Ставропольском крае - города Кавказских Минеральных Вод; в Ростовской области — г.Ростов-на-Дону.

Итак, рассмотрение этнических миграционных процессов на Юге России позволяет сгруппировать их в два потока из разных источников формирования: миграция автохтонных народов Северного Кавказа, которая носит эндогенный характер, обусловленный демографическим процессом и изменением структуры занятости, и миграция русского этноса и других не автохтонных этнических групп, характеризующаяся экзогенными причинами.

* * *

1. Воспроизводство этничности на Юге России с начала

присоединения народов региона к России осуществлялось как традиционными институтами (семья, обычаи, обряды, сельские общины), так и новыми: административно-территориальным управлением, а позднее (с середины 20-х гг.) образованием автономных республик с учетом этнической принадлежности населения; института образования, где в том или ином объеме преподавался национальный язык, правом (паспортизация населения, депортация), юридически не закрепленными, но обязательными нормами (квотирование мест в образовательных учреждениях, формирование пропорционального представительства в партийных и советских органах). Институциональное воспроизводство этничности привело к ее осмыслению в качестве базовой ценности у народов региона и закреплению в общественном сознании как важного критерия дифференциации на социальные группы.

2. Объективными предпосылками формирования этносоциальной стратификации на Юге России выступают:

а) историческое расселение различных этносов по территориям, неравным в экономико-хозяйственном отношении, что предопределило неравный уровень социально-экономического развития народов;

б) сохранение у разных народов (в различной степени) института внутриэтнической консолидации, выступающей «социальным капиталом» в условиях межэтнической конкуренции. Невозможность в настоящее время решить проблему безработицы (особенно молодежной) приводит к активному развитию теневого сектора экономики, который усиливает дифференциацию народов по экономическим характеристикам и способствует формированию кланов на внутриэтническом уровне.

3. Статусные позиции этносов в пространстве Юга России формируются на пересечении ряда социальных подпространств (полей) — экологическом, социально-экономическом, культурном, демографическом, социально-политическом, правовом, каждое из которых образует разные измерения статуса. Интегральным показателем статуса этноса является его политический статус (титульность, представленность в органах власти), во многом определяемый демографическими показателями (численностью, средним возрастом, динамикой рождаемости). Иерархическое

306
этносоциальное пространство образуется дистанцией между взаимодействующими этническими группами, имеющими объективные экономические, социальные и культурные различия. В результате политических реформ 90-х гг. доминирующее положение в этностратификационной системе в республиках Северного Кавказа заняли титульные и численно доминирующие народы.
4. Этнические миграции представляют собой массовое перемещение представителей той или иной этнокультурной группы на другую территорию. Миграционные потоки на Юге России в последние десятилетия имеют этнический характер и тесно связаны между собой. Миграция автохтонных народов обусловлена внутриэтническими причинами (демографическим процессом, изменением структуры занятости); миграция русского этноса и других не автохтонных этнических групп вызвана внешними причинами: межэтнической напряженностью и конфликтностью в местах проживания, кризисом индустриального производства, в котором занято большинство русского населения республик Северного Кавказа.
5. Этнические миграции в настоящее время привели к изменению баланса этнических групп во всех субъектах РФ, расположенных на территории Юга России. Доминирующими направлениями в общем процессе изменения этнического состава населения в регионе являются:
1) освоение (колонизация) горским населением равнинных территорий;
2) увеличение этнической мозаичности населения русского субрегиона Северного Кавказа (Краснодарский и Ставропольский края и Ростовская область), значительное снижение численности русского населения во всех республиках Северного Кавказа, усиление моноэтничности населения ряда республик (Ингушетия, Северная Осетия, Чечня).

307

4. РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ НА ЮГЕ РОССИИ

Конфликты неразрывно связаны с особенностями повседневной жизни людей. Строго говоря, они и есть сама эта повседневность. Зон и обществ, принципиально свободных от конфликтов, не существует. В этом смысле конфликты представляют собой весьма распространенный тип социального взаимодействия, при котором отношения сторон складываются в условиях несовпадения или противоположности жизненно важных позиций и интересов, что влечет за собой определенное противодействие, приобретающее самую разнообразную форму проявления. Сегодня, в эпоху глобализирующегося мира, весьма распространенное определение конфликта как столкновения сторон перестает полностью удовлетворять. Природа конфликта гораздо богаче содержанием, нежели феномен отдельного столкновения. Конфликт — это процесс, в котором соседствуют моменты противоборства и сотрудничества, непримиримости и согласия, процесс, в котором лишь по преимуществу первые преобладают над вторыми. По сути своей конфликт — это целый мир. В нем все отличается от согласия лишь преимуществом и тенденцией наметившегося развития. И эта тенденция может быть выражена как в очевидной, явной форме, так и присутствовать в скрытом, латентном состоянии. В противном случае, если феномен конфликта свести исключительно к столкновению, противодействию, борьбе и т.п. состоянию, то связь между конфликтом и его отсутствием будет разомкнута и мы окажемся не в состоянии объяснить реальность перехода первого во второе. В действительности любой конфликт несет в себе самом семена грядущего согласия и сотрудничества, а согласие, при всей видимой устойчивости, всегда чревато самыми неожиданными и разнообразными конфликтами. Одним из конфликтогенных регионов является Юг России.
В настоящее время на территории Юга России в непосредственной близости друг от друга проживает около пятидесяти только автохтонных народов (то есть таких, ис-

торический процесс формирования которых происходил на данной территории). Наряду с ними здесь же существуют многонациональные группы «некоренного» населения. Причем, плотность компактного расселения этносов в регионе одна из самых высоких в мире. Скученность, сокращение дистанции между группами создают особо благоприятные условия быстрого распространения энергии нарастания конфликтности.

Юг России населен народами различных социокультурных и расовых типов, а также представителями разных мировых религий — ислама, христианства и будизма. После распада СССР в этом регионе (по сравнению с другими регионами прежде единой страны) оказался наиболее высоким уровень внешней и внутренней миграции, безработицы, общего падения промышленного и сельскохозяйственного производства. Картина дополняется традиционным малоземельем, вследствие исторически сложившегося дефицита территорий, пригодных для хозяйственного освоения, и с другой стороны - неоднократной перекройкой в недалеком прошлом национально-административных границ. Региональные конфликты на территории Северного Кавказа, в плане причинной обусловленности, имеют собственную историю и разворачиваются в разных сюжетных направлениях. Прежде всего это направление, связанное с кавказской политикой российского государства.

Первые упоминания о контактах с народами Северного Кавказа относятся к давней истории княжеской Руси, ко временам Святослава. Однако те контакты носили случайный, эпизодический характер редких военных походов и только в XVI в. русские стали активно вмешиваться в кавказские дела. Иван Грозный, стремясь сохранить за собой завоевание Поволжья и выход к Каспийскому морю, заключил союз с «пятигорскими черкесами», т.е. кабардинцами, направленный против крымских татар, и скрепил его браком с черкесской княжной Марией Темрюковой.

Сегодняшняя нестабильность ситуации на Юге России, точнее, Северном Кавказе, непосредственным образом связана с политикой тех преобразований в нашей стране, которые получили название «перестройки». Важнейшими составляющими роста социальной напряженности и конфликтности в регионе оказались такие следствия политики центра, как резкое ухудшение основных

показателей материального благосостояния преобладающей части населения, социальное расслоение общества без соответствующего развития производительных сил, разбуженные и неподкрепленные экономически потребности в демократии, политической свободе и национальной самостоятельности. Причинами второго порядка, или следствиями следующего этапа, стали резко снизившаяся управляемость процессами экономического и политического развития страны, тотальная коррупция чиновничества и криминализация хозяйственной деятельности, необузданные политические амбиции национальных элит, низкий уровень гражданского самосознания, политической активности и культуры населения.

Региональные конфликты 90-х гг. XX века на Юге России, вызванные частично политикой верховной власти, постепенно приобрели устойчивый этнонациональный характер. Для региона, в котором проживает на сравнительно небольшой территории более 100 национальностей, это вполне закономерно. Разрушение политических, хозяйственных, социальных, идеологических основ прежнего единства вынуждало людей искать новые опоры жизнедеятельности, устойчивые связи и отношения, опираясь на которые можно было бы обеспечить себе выживание или надежду на благополучие в новых условиях. Последними из таких основ всегда были кровнородственные, национальные и религиозные связи. Поэтому именно здесь сегодня оказалась сосредоточенной базовая субъектность региональной конфликтности на Северном Кавказе.

Местом наибольшей напряженности в Южнороссийском регионе является Чечня, вторая по численности - населения республика региона. Чеченский кризис - по типу: статусный институциональный конфликт, переросший в сепаратизм; по форме региональная война.

Корни конфликта — в исторической судьбе чеченцев. Их племена находились в зависимости от кабардинских, кумыкских, аварских феодалов, установили в XVI—XVIII вв. союзно-вассальные отношения с Россией. Были присоединены в ходе Кавказской войны (1818—1864) после поражения имамата Шамиля (1859 г.) — объединенного государства Чечни и Дагестана. Огромные разрушения и людские потери в годы войны превратили память о войне в болезненный фактор этнического самосознания.

В период советской модернизации традиционные структуры

чеченского общества ослабли, но сохраняли свои функции социализации. Выступление против советских методов модернизации выливались в 20—30-е гг. XX века в периодические вооруженные конфликты. В 1944 г. чеченцы по сфабрикованному обвинению в сотрудничестве с фашистской Германией были депортированы с большими жертвами в Казахстан и Среднюю Азию. Память о депортации и ее жертвах стала также важнейшим элементом национального самосознания чеченцев. После реабилитации (1957 г.) у чеченцев начала формироваться социальная структура, характерная для советской модели индустриального общества. В то же время показатели модернизации и урбанизации у чеченцев значительно отставали от -других народов Северного Кавказа.

В 80-е годы XX века чеченцы, не завершив перехода от традиционного к советскому индустриальному обществу, оказались включены в новую переходность — формирование демократического, правового общества.

Тенденции политической суверенизации в бывшей Чечено-Ингушетии стали приобретать сепаратистский характер уже в начале 90-х гг. Тогда же были серьезно обострены отношения между чечено-ингушским и русским населением, а также между самими титульными народами" — чеченцами и ингушами. В ноябре 1990 г. сессия ВС Чечено-Ингушской АССР под председательством Доку Завгаева приняла Декларацию о суверенитете, в которой не было даже упоминания о Российской Федерации. В июне 1991 г. на Общенациональном Конгрессе чеченского народа было принято политическое заявление, что Чеченская Республика не входит ни в СССР, ни в РСФСР (Независимая газета. 1996. 13 сент.). Столь резкое и решительное стремление противопоставить себя существующим порядкам и интересам других народов имеет, конечно, свои основания.

Одни видят причину в особой пассионарности чеченского этноса. По определению Л.Н. Гумилева, этнос — это естественно сложившееся на основе оригинального поведения объединение людей, существующих как система, которая противопоставляет себя другим подобным системам, исходя из ощущения комплементарности. В свою очередь, комплементарность является подсознательным ощущением взаимной симпатии и общности между людьми одного этноса, основанием деления людей на «своих» и «чужих».

Длительное время сохранявшийся родовой строй и

отсутствие высших «сословий» выстраивали жизнь чеченцев по принципам военной демократии, где большим уважением пользовались удачливые военачальники, атаманы шаек и прочие «разбойники». Малейшее послабление сдерживающих ограничений со стороны союзного центра моментально пробудило дремавшие архетипы национального сознания и объединило людей в стремлении к немедленному возрождению национальной самобытности. Однако, это объяснение слишком поэтично, чтобы быть верным. Подлинная причина, наверное, более прозаична.

Не трудно заметить, что борьба чеченского народа за независимость имеет давнюю историю. В этой борьбе есть определенные периоды крайнего обострения напряженности и временного затишья, вынужденного смирения и покорности. Однако всегда очередная неудача борьбы за независимость оставляла в сознании населения неудовлетворенность наступившим миром, надежду на более успешную попытку в будущем. «Неудивительно, что идея национальной независимости, провозглашенная еще в годы Кавказской войны, так глубоко укоренилась в сознании чеченцев. И чеченский, и ингушский народы так и не удалось сломить, обуздать их независимый нрав и искоренить любовь к свободе. Опыт чеченского кризиса показывает, что именно идея освобождения остается наиболее мощной побудительной силой для чеченцев и в наше время. Она подпитывается архетипом героического прошлого сплотившегося народа, борющегося за свою свободу. Подкрепленная архетипическими мотивами, эта идея может быть настолько сильна, что становится самоцелью целого народа, вне зависимости от опыта ее конечного воплощения» {Солдатова Г.У. Межэтнические конфликты и их специфика на Северном Кавказе. М., 1998. С. 213.). В своем развитии конфликт прошел следующие этапы:

1. Август — ноябрь 1991 г. насильственное (при поддержке части российского руководства) свержение режима Д. Завгаева и разгон легитимных органов власти. Он привел к распаду Чечено-Ингушской республики и избранию президентом ЧР Ичкерия Д. Дудаева. Провозглашение независимости Чечни (ноябрь 1991 г.).

2. 1992-1994. Установление националистической диктатуры. Д. Дудаева, обострение ее конфликта с федеральным центом и внутри чеченского общества с национал-демократической оппозицией, архаизация чеченского общества и системы

власти на основе традиционных представлений. Криминализация режима Д. Дудаева и перерастание конфликта в открытые вооруженные формы.
3. Конец 1994 — август 1996. Конфликт режима Д. Дудаева с федеральным центром перерос в военные действия — «наведение конституционального порядка». Временная консолидация различных типов чеченского национализма произошла на антироссийской основе в связи с большими разрушениями и жертвами (до 40 тыс. чел.). Активизация в Чечне неоваххабизма. Разгром дудаевщины и переход к восстановительному периоду 1995—1996 гг. в период администраций С. Хаджиева и Д. Завгаева, который был прерван хасавюртовскими соглашениями в августе 1996 г. и выводом российских войск.
4. Август 1996-1999 гг. Националистический режим избранного президента ЧРИ А. Масхадова — фактически независимого, но непризнанного государства. Распад чеченского общества как следствие военных действий и неспособности экстремистов преодолеть кризис. Внутричеченский конфликт чеченских националистов — традиционалистов (А. Масхадов) и неоваххабитов (З. Яндарбиев, Ш. Басаев). Превращение Чечни в один из центров международного терроризма, торговли заложниками, наркотиками и т.д.

5. 1999-2002 гг. Агрессия части полевых командиров и интернациональных банд, ориентированных на северокавказский ваххабизм против Дагестана. Антитеррористическая операция в Чечне и разгром основных сил сепаратистов.
6. С 2001 г. поиск путей восстановления экономики, социальных отношений, политической системы, статуса Чеченской республики как субъекта Российской Федерации. Важным шагом в этом направлении стали референдум по принятию конституции Чеченской республики (23 марта 2003 г.) и легитимное избрание Президентом ЧР А. Кадырова. Нынешняя ситуация в Чечне далека от устойчивого состояния мира, на ее территории все еще продолжаются обстрелы, диверсии и насилие. Однако, принятие на референдуме Конституции Чеченской республики (март 2003 г.), избрание Президентом А. Кадырова создали предпосылки для постепенного перехода к восстановлению

чеченского общества в составе России.
Региональная конфликтность на Юге России имеет не только российский вектор. Самостоятельной сюжетной линией конфликтности являются отношения между самими республиками и народами Северного Кавказа. Трудно найти этнополитическое образование в регионе, которое не имело бы территориальных, экономических, исторических или иных претензий к соседям. Та же Чечня имеет далеко не идеальные отношения с ближайшими соседями. С конца 50-х гг. на ее границах существовали области повышенной напряженности: чечено-дагестанская (территория Дагестана, прилегающая к Чечне), чечено-ногайская (территориально — на стыке Дагестана, Ставропольского края и Чечни). После распада Чечено-Ингушетии обозначились взаимные претензии между вновь образованными республиками. В Ингушетии считают, что на территории Чечни остались основные промышленные предприятия, административный и культурный центры бывшей единой республики. Ингушетии практически не досталось никакой системы жизнеобеспечения, никакой промышленности. Очень тонкой была прослойка образованной интеллигенции. До 1992 г. в Ингушетии практически отсутствовали официальные властные структуры, что также отрицательно сказывалось на уровне жизни.
В свою очередь, чеченцы недовольны тем, что значительную часть производства Чечни перевезли в Ингушетию, перегнали туда строительную и сельскохозяйственную технику, огромные объемы сырья и запасов, нефтедобывающую технику и оборудование, но особенно, «что они самовольно захватили два чеченских района, которых не было в составе Ингушетии, когда ингуши в 1934 г. запросились войти в единую Чечено-Ингушетию» (Независимая газета «Жизнь». 1996. № 2 (9), июнь).
Сложные отношения, порой доходившие до вооруженных столкновений, существуют между ингушами и осетинами по проблеме Пригородного района Северной Осетии. Основой конфликта явились требования ингушской общественности о передаче Ингушетии части территории Пригородного района, а также правобережной части Владикавказа.
До депортаций 1944 г. Пригородный район входил в состав сначала Ингушской автономной области, а потом Чечено-Ингушетии. После депортации чеченцев и ингушей, оспариваемые ныне территории были переданы Северной

Осетии. В качестве компенсации в пользу восстановленной Чечено-Ингушетии от Ставропольского края были отделены три района — Наурский, Каргалинский и Шелковской, которые после разделения Чечено-Ингушетии в 1991 г. остались за Чечней. Северной Осетии были оставлены так называемый «Моздокский коридор», оспариваемый Ингушетией, Курпский район, оспариваемый Кабардино-Балкарией, и Моздокский район, который ранее принадлежал Ставропольскому краю. В настоящее время в Пригородном районе Северной Осетии проживает примерно паритетное число осетин и ингушей. Их чересполосное расселение на спорных территориях существенно ограничивает возможность радикального разрешения территориального спора в интересах какой бы то ни было стороны.

Довольно стремительно в 90-е гг. нарастала конфликтная ситуация в Карачаево-Черкессии. Многонациональная республика (по переписи 1989 г. русских — свыше 40 %, карачаевцев — свыше 30 %, около пятой части населения республики составляли черкесы (9 %), абазины (7 %) и ногайцы (3 %)) также оказалась втянутой в процессы политического сепаратизма. В течение 1990—1991 гг. были попытки самопровозглашения Республики Карачай, Черкессии, Республики Абаза (Абазинская республика), Баталпашинской казачьей республики, Зеленчукско-Урупской казачьей республики. Начавшиеся земельные споры обострили отношения, в первую очередь, между карачаевцами и казаками, а также между близкородственными черкесами и абазинами. Особый резонанс вызвало провозглашение в конце 1991 г. Зеленчукско-Урупской казачьей республики. Именно тогда в г. Карачаевске начался бессрочный митинг протеста против провозглашения этой республики. Крайне обострились отношения между русскоязычной частью населения и карачаевцами, что, в свою очередь, повлияло на позиции представителей других национальностей .

Абазины выступили с требованием возвращения отрезанных во времена коллективизации земель, принадлежавших абазинским аулам. Кроме того, опасаясь ассимиляции черкесами, они поставили вопрос не только о создании абазинского национального округа, но и «своих» сельсоветов. Высказывались претензии и по поводу неравноправного положения при распределении административных постов.

Свои требования выдвинули ногайцы. Несмотря на то, что в республике проживает менее четверти всех ногайцев Северного Кавказа, они выдвинули идею о создании на основе Ногайской степи самостоятельного национально-территориального образования. Крайнее недовольство ногайцев вызывала запущенность социально-бытовых проблем и дискриминация при решении кадровых вопросов.
Кадровая проблема оказалась в центре межэтнической напряженности в Карачаево-Черкесии в конце 90-х гг., когда сошлись в борьбе за президентский пост представители двух титульных наций. Митинговые страсти, бурлившие неделями, вызвали крайнее обострение ситуации в республике. Потребовалось активное участие федерального центра, чтобы эмоции немного улеглись, и межэтническая напряженность пошла на убыль.
Неоднократно обострялись межэтнические отношения в Кабардино-Балкарии. В этой республике балкарцы, в прошлом одна из пяти горских общин Кабарды, составляют ныне чуть более 9 % населения. По переписи 1989 г. кабардинцы составляли 48,2 %, русские 32 % населения республики. Ключевые кадровые позиции в республике принадлежат кабардинцам. Кроме того, балкарцы территориально разобщены. Их удельный вес в разбросанных по территории населенных пунктах (за исключением одного из районов) составляет от 1—2 до 30 %.
Первое обострение напряженности произошло в 1991— 1992 гг. Балкарцы выдвинули требование о преобразовании Кабардино-Балкарской автономной республики в Конфедерацию Кабарды и Балкарии. На съезде балкарского народа (март 1991 г.) избранный Национальный Совет балкарского народа принял резолюцию, в которой, в частности, говорилось о восстановлении районов Балкарии в границах, существовавших на момент выселения балкарцев в 1944 г. Лидеры балкарского национального движения утверждали, что «балкарским хозяйствам не были возвращены сельхозугодья, которыми они пользовались на момент их насильственного выселения, часть территории Балкарии превращена в заповедники, зоны массового отдыха, туризма и альпинизма. В пределах этих территорий балкарцам запрещено пользоваться сельхозугодьями, селиться, строить и даже обновлять жилье» (Обращение Национального Совета балкарского народа к ВС РСФСР в связи с провозглашением Республики Балкария 8 февраля

1992 г. // Тере. 1992. № 14). К числу территориальных претензий относится также вопрос о Баксанском ущелье (юго-западной части Эльбрусского и Нагорного районов) — той части территории Балкарии, которая в 1944 г. была передана Грузии и заселена сванами.
Второй раз межэтнические отношения в республике обострились в ноябре 1996 г. Съезд балкарского народа вновь провозгласил создание суверенной республики Балкария,
принял постановление об атрибутах государственной власти и государственных языках, учредил на переходный период высший орган власти — Госсовет (Балкарский Форум. Январь 1997 г.)- Отказ от этих требований в последующем и разрешил окончательно конфликтную ситуацию.
В таких республиках, как Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария, конфликты на этнической почве особенно опасны для сохранения государственно-политического единства. В самом названии этих республик присутствует потенциал распада. Биполярная конфликтность опаснее для единства, нежели полицентричное состояние конфликтности. Об этом .свидетельствует общая теория конфликта, в соответствии с которой конфликт обладает дифференцирующей функцией, т.е. способностью разлагать прежнее единство на составляющие элементы, способные в дальнейшем к саморегенерации. Таких элементов или новообразований в рамках прежней целостности может быть довольно много, но никак не меньше двух. Поэтому всякое приближение к биполярности особенно чревато угрозой распада прежнего единства. Если речь идет о государственно-политическом единстве, то угроза эта сводится к потере прежнего государственного формообразования. Если речь идет конкретно о таких республиках, как Карачаево-Черкесия, то даже незначительный конфликт титульных наций несет в себе значительную угрозу сохранения самой республики. Однако, несмотря на острую предвыборную борьбу, после избрания президентом КЧР М. Батдыева (сентябрь 2003 г.) наметились перспективы стабилизации ситуации.
В этом отношении гораздо большим этническим потенциалом государственной стабильности обладает такая республика, как Дагестан. В этой горной стране проживает более 30 народов, причем, ни один из них не обладает демографическим превосходством. По данным переписи 1989 г., наиболее многочисленными являются аварцы (27,6 %) и

даргинцы (18,8 %), но высокая этническая мозаичность второй половины населения республики уравновешивает их относительное численное превосходство. Можно сказать, что все население Дагестана состоит из этнических меньшинств.

Несмотря на то, что в Дагестане, как и в других республиках Северного Кавказа, не обходилось без конфликтов на национальной почве, все же история этой страны не знает серьезных, угрожающих самому существованию республики, межэтнических конфликтов. Однако политика федеральной власти коснулась и Дагестана. В условиях ухудшения ситуации в экономике и социальной сфере (резкое падение производства, небывалая безработица, отсутствие социальной защищенности населения) началось стихийное переселение горцев на равнину. Это обострило отношения между кумыками и аварцами, кумыками и даргинцами, лезгинами и азербайджанцами, горцами и русскими. Острой остается лезгино-азербайджанская проблема. Государственная граница между Азербайджаном и Россией разделила лезгинский народ на две части. В результате около 300 тыс. лезгин остались в Дагестане, а свыше 400 тыс. человек — в соседнем Азербайджане. И все же, несмотря на то, что сепаратизм как национализм этнических меньшинств проявился и в Дагестане, властные структуры республики, поддерживаемые большинством общественных и национальных движений, выступают за сохранение государственно-территориальной целостности и единства Дагестана в составе России. Дагестанцы любят повторять: «Мы добровольно в Россию не входили и добровольно из нее не собираемся выходить». Такая позиция нашла отражение в Конституции республики, в которой нет упоминания о независимости.

Еще одна сюжетная линия региональной конфликтности на Юге России связана с конфессиональными различиями населения этого района. Здесь пока еще нет особой остроты, но потенциально, при дальнейшем ухудшении общей ситуации в регионе (особенно при ослаблении позиций России и усилении зарубежного влияния) именно в этом векторе конфликтной напряженности можно ожидать крайне деструктивных последствий. Эти опасения подтверждаются

общим ростом религиозности населения, непропорциональным изменением численности представителей отдельных конфессий, общим изменением вектора мировой религиозной активности.

319

Конфликты на территории Юга России отражают сегодня высокую степень социальной, политической и межэтнической напряженности в регионе. В зависимости от конкретных условий, эта напряженность материализуется в разных по содержанию, направленности, форме, остроте и масштабности столкновениях, в разных по типу конфликтах. В области межэтнических отношений можно выделить несколько типичных групп проявления региональной конфликтности.

Во-первых, это конфликты, возникающие на бытовой почве. Как правило, они происходят между представителями разных национальностей. Феномен этноцентризма находит здесь множество подтверждающих примеров особого отношения людей к представителям другой нации. Бытовые конфликты также возникают и между представителями одного этноса, на субъэтнической или родоплеменной основе. Старинная черкесская пословица гласит: «Два брата делят огород — без скандала не обойтись». Резкое изменение прежних основ общественной жизни нередко сказывается и на содержании семейно-бытовых отношений. Однако в большинстве случаев такие конфликты носят кратковременный и эпизодический характер, не оказывая существенного влияния на общую ситуацию в регионе.

Во-вторых, конфликты между представителями различных национальностей в многонациональных административно-государственных образованиях. Как правило, каждая из республик Северного Кавказа многонациональна. Конфликты на этой почве разворачиваются между представителями наиболее многочисленной нацией и национальными меньшинствами, между титульными нациями, между титульной нацией и другими национальностями. Эти конфликты, как правило, имеют свою историю, носят длительный и массовый характер. Они наиболее опасны для сохранения государственно-политического статус-кво многонациональной республики, особенно когда ситуация в своем развитии достигает предельной степени поляризации состоящих в конфликте сторон.

В-третьих, межнациональные конфликты межгосударственного характера. К такого типа конфликтам в регионе можно отнести конфликты между Северной Осетией и Ингушетией, а также Чечней и Дагестаном. Фактор этноцентризма в таких конфликтах не является определяющим. Эти конфликты в определяющей степени зависят от интересов и позиций, которые занимают политические элиты государств. Политические элиты в подобных ситуациях, как правило, разыгрывают национальную карту, преследуя свои политические интересы, либо попустительствуют стихийному разгулу национализма с теми же политическими целями.
В-четвертых, конфликты между национально-государственными образованиями в регионе и политикой федерального центра. По причинам возникновения и развития региональной конфликтности, по формам ее проявления и вероятным перспективам это, пожалуй, самые важные, самые значимые конфликты. Как и в предыдущем случае, данные конфликты носят в большей мере политический характер. Однако по мере развития и длительного сохранения конфликтной напряженности национальные аспекты конфликтных отношений имеют тенденцию усиливать свое влияние, а иногда и становиться определяющими в развитии событий. Не случайно антирусские настроения в регионе значительно усилились по сравнению с началом 90-х гг. Дальнейшие ошибки и непоследовательность российского руководства в региональной политике могут еще больше осложнить национальные отношения и подорвать стратегическое влияние России в регионе.
Ближайшая история региональных конфликтов на Юге России показывает, что нарастание межэтнической конфликтности — это не локальное явление, а общее свойство, объективная закономерность поликультурной системы реагировать на политику резкого изменения привычных основ национального бытия и нарушения баланса межэтнического взаимодействия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аствацатурова М.А. Диаспоры в Российской Федерации б формирование и управление. Северо-Кавказский регион. Ростов н/Д; Пятигорск, 2002.
2. Белозеров В.С. Этнодемографические процессы на Северном Кавказе. Ставрополь, 2000.

3. Бурдъе П. Социология политики. М., 1993.
4. Волков Ю.Г. Политическое состояние общества Юга России в постперестроечное время // Проблемы этнополитики и политологии. Ростов н/Д, 2000.
5. Волков Ю.Г., Мостовая И.В. Социология. М., 1998.
6. Волков Ю.Г., Черноус В.В. Этничность как фактор устойчивого развития в условиях модернизации // Государственное и муниципальное управление. 2003. № 2.
7. Волкова Н.Г. Основные демографические процессы // Культура и быт Северного Кавказа. М., 1968.
8. Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. М., 1997.
9. Гарданов В.К. Социально-экономические процессы // культура и быт Северного Кавказа. М., 1968.
10. Дагестан в период социальных реформ. Махачкала, 2002.
11. Деметрадзе М.Р. Проблемы межэтнической дистанции: культурологические аспекты // Москва — Кавказ: Диалог культур. М., 1999. С. 59.
12. Денисова Г.С, Радовелъ М.Р. Этносоциология. Ростов н/Д, 2001.
13. Казанцев В.Г. Социальная и этнополитическая ситуация в Южном регионе России. Ростов н/Д, 2000.
14. Кириченко Н. Неокавказская экономика // Известия. 1999. 11 авг.
15. Кисриев Э.Ф. Национальность и политический процесс в Дагестане. Махачкала, 1998.
16. Ксенофобия на Юге России: вызов социальной безопасности. Ростов н/Д, 2004.
17. Ксенофобия на Юге России: сепаратизм, конфликты и пути их преодоления // Южнороссийское обозрение ЦСРИиП ИППК при РГУ. Вып. 6. Ростов н/Д, 2002.

18. Кульчик Ю.Г., Конькова З.Б. Нижнетерское и гребенское казачество на территории Дагестана. М., 1995. С. 27.
19. Лебедева Н.М. Социальная психология этнических миграций. М., 1993. С. 5.
20. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. М., 1999. С. 34—35.
21. Марченко Г.И. Этнос как объект и субъект политики: социальные основы национальной политики // Вестник МГУ. Сер. 12. Полит, науки. 1997. № 5.

22. Мир на Кавказе для нас и наших потомков. Ростов н/Д, 2001.
23. Проблемы этнополитики и политологии. Ростов н/Д, 2000.
24. Пути мира на Северном Кавказе. М., 1999.
25. Русские на Северном Кавказе: вызовы XXI века // Северокавказское обозрение ЦСРИиП ИППК при РГУ. Вып. 10. Ростов н/Д, 2002.
26. Рывкина Р.В. Социология экономики переходного периода. М., 1998.
27. Рязанцев С. Миграционная ситуация в Ставропольском крае в новых геополитических условиях. Ставрополь, 1999. С. 11.
28. Сикевич З.В. Социология и психология межнациональных отношений. СПб., 1999. С. 39.
29. Силовые структуры в этнополитических процессах на юге России. Ростов н/Д, 2003.
30. СМИ в этнополитических процессах на Юге России. Ростов н/Д, 2003.
31. Современное общество на Юге России: основные тенденции развития. Ростов н/Д, 2001.
32. Современное положение Чечни: социально-политический аспект // Южнороссийское обозрение ЦСРИиП ИППК при РГУ. Вып. 4. Ростов н/Д, 2001.
33. Социально-политическая ситуация на Кавказе: история, современность, перспективы. М., 2001.
34. Тишков В.А. Вперед, назад или в никуда? // Вестник миротворческой миссии на Северном Кавказе. Вып. 2. Пятигорск, 1998. С.18.
35. Тощенко Ж.Т. Этнократия: история и современность (социологические очерки). М., 2003.
36. Ханаху Р.А. Традиционная культура Северного Кавказа: вызовы времени (социально-философский анализ). Майкоп, 1997. С. 32.
37. Хоперская Л.Л. Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе. Ростов н/Д, 1997.
38. Glazer N.. Moynihan D.P. Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of News York City. N.Y., 1963.
39. Schermerhord RA. Comporative Ethnic relations: A Frame-
work for Theory and Research. N.Y., 1970.
40. Van den Berghe P.L. Race and Racism: A Comporative

Perspective. N.Y.: John Wiley and Sons, 1978.

Раздел 5. НАЦИОНАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НА ЮГЕ РОССИИ

1. Понятие безопасности. 2. Национальный интерес и национальная безопасность. 3. Внешнеполитические аспекты национальной и региональной безопасности. 4. Внутренние аспекты региональной безопасности. Литература.

1. ПОНЯТИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

На протяжении столетий понятие безопасности неоднократно наполнялось разным содержанием и соответственно пониманием его смысла.

Несмотря на обилие толкования понятия безопасности, уже страдающего от так называемой инфляции идей, политическое понимание смысла безопасности фокусируется на состоянии взаимоотношений между индивидами и государством или обществом. Здесь присутствует два класса субъектов безопасности: индивиды и государство/общество. Формально они находятся в положении союзников. Однако историческая реальность свидетельствует о разном политическом весе составляющих этот союз. Различные концепции безопасности по-разному понимают разделение и цели, преследуемые субъектами. Прежде всего, это концепции национальной и общей безопасности.

Концепции национальной безопасности сегодня достаточно распространены и взяты на вооружение практически всеми государствами в современном мире. Любая концепция национальной безопасности направлена в первую

и последнюю очередь на реализацию интересов государства, даже если в их преамбулах говорится о национальных интересах как совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства.
Концепция национальной безопасности признает в качестве ведущего игрока на сцене безопасности государство. Существует большая традиция в понимании роли государства как попечителя своих граждан, единственного и равного партнера во взаимоотношениях с другими государствами. Так, по мнению К. Шмитта, видного политолога XX столетия, который по-своему интерпретировал Гоббса, «только государство, его суверенитет, его мощная машина может обеспечить внутренний мир и безопасность, предложив своим гражданам защиту в обмен на повиновение».
Концепция национальной безопасности несет в себе родовые свойства права государства и легитимизирует нацию-государство в классическом его понимании (эпохи Просвещения). На самом деле концепция национальной безопасности отражает один из исторически известных подходов к безопасности.
Последние два десятилетия XX столетия утверждается концепция общей безопасности. Начало теоретических споров по общей безопасности было заложено статьей американского профессора Ричарда Ульмана из Принстонского университета «Заново определяя понятие безопасности» (1983 г.).
Угрозу национальной безопасности представляют действия, которые чреваты, во-первых, резким снижением качества жизни населения определенного государства за относительно короткий промежуток времени, либо, во-вторых, угрожают значительно сузить круг политических альтернатив, находящихся в распоряжении правительств страны или частных неправительственных организаций внутри государства.
В этом же году была опубликована другая работа английского ученого Бэрри Бузана под названием «Народ, государство и страх». В качестве наименее возможной единицы или точки отсчета для понятия безопасности рассматривается личность. Эти идеи легли в основу нового

(его еще называют поствестфальским) подхода к изучению проблем безопасности, который получил известность как «безопасность человека». Этот термин получил прописку в политическом словаре благодаря «отчету в развитии человечества», подготовленному в 1994 г. Программой развития ООН, а также в Хартии европейской безопасности, принятой на саммите ОБСЕ в Стамбуле 19 ноября 1999 года. Концепция общей безопасности включает в себя представления о минимально достаточной безопасности. Последние предполагают физическую безопасность в широком смысле слова: сохранность жизни, здоровья, защищенность от природных и особенно социальных воздействий, таких как политическое насилие, угрожающее жизни и здоровью. К физической безопасности примыкают и другие аспекты — экономический, социальный, этнокультурный и безопасность достоинства.

Новые представления о безопасности являются аксиологическими, поскольку наполнены моральной составляющей.

Сегодня мы наблюдаем усиливающееся противоречие между принципами Устава ООН, основанными на государственном суверенитете и государственно-центристской модели (Вестфальской) международной жизни, и принципом защиты прав этнического и религиозного меньшинства, закрепленного во Всеобщей Декларации прав человека. Вооруженный конфликт на Балканах (1999 г.) показал со всей очевидностью, что данная коллизия разрешается в пользу защиты прав человека в странах, нарушивших их, без соблюдения суверенитета этих стран над собственной территорией.

Такая ситуация устраивает далеко не всех участников международных отношений. Раздаются различные обвинения со стороны ряда полупериферийных и периферийных стран в том, что значение, придаваемое концепции общей безопасности по обеспечению политических прав, обуслов-

* Поскольку он порывает с представлениями о территории национального государства как о всегда и везде приоритетном объекте безопасности.

лено европоцентризмом, «иудейско-христианскими корнями» европейской и североамериканской культур, которые неприемлемы для народов других культур и цивилизаций .

Конечно, концепция общей безопасности возникла в развитых странах, которые вступили в постиндустриальную, постмодернизационную эпоху. Нормативным и движущим принципом стран постиндустриального центра является безопасность.

Интересную трактовку этой проблемы мы найдем в книге У. Бека «Общество риска. На пути к другому модерну». По его мнению, мы продолжаем жить в условиях модерна, однако в его новой форме. Предшествующая «классическая» стадия модерна ассоциировалась с индустриальным обществом, а зарождающаяся новая современность связана прежде всего с обществом риска. Мы еще не живем в обществе риска, но уже ушли из индустриального общества, распределяющего блага. Как пишет У. Бек, «социальные позиции и конфликты общества, «распределяющего» богатства, рано или поздно в процессе непрерывной модернизации начинают пересекаться с позициями и конфликтами общества, «распределяющего» риски».

Главным вопросом индустриального общества является вопрос о богатстве и его распределении, в современном обществе - проблемы предотвращения или, в крайнем случае, минимизация риска. Для классического модерна характерным было решение проблем равенства, для сегодняшнего - безопасности.

Европоцентристское понимание безопасности проникнуто высокой оценкой безопасности личности, являющейся одной из главнейших культурных ценностей, а общество, соответствующее наивысшему уровню ее фактического обеспечения, получило название «общества безопасности». У. Бек пишет: «История распределения рисков показывает, что риски, как и богатство, распределяются по классовой схеме, только в обратном порядке: богатства сосредоточиваются в верхних слоях, риски в нижних. Те, кто имеет высокие доходы, власть и образование, могут купить себе безопасность и свободу от риска». Такое же распределение риска касается и стран. Богатые страны могут позволить купить себе безопасность, бедные страны, находящиеся внизу, аккумулируют риски в гораздо большей степени.

Касаются ли эти метаморфозы российской безопасности? Если мы вынесем Россию за скобки постиндустриального центра, то мы должны ответить на этот вопрос отрицательно. Мы пока пребываем в индустриальном

обществе, т.е. на стадии модерна, не выходящего за пределы его классической версии.

2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИНТЕРЕС И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

В российском обществе понятие безопасности локализуется в понятии национальной или государственной безопасности. Концепция национальной безопасности есть не что иное, как концепция национальных интересов.
Национальные интересы — это осознанные потребности государства, определяемые экономическими и геополитическими отношениями данного государства в данную эпоху, культурно-историческими традициями, необходимостью обеспечения безопасности, защитой населения от внешней угрозы и внутренних беспорядков, экологических катастроф и т.д.
Сам термин «национальный интерес» пришел в российскую политологию из западной англоязычной политической литературы, в которой он имеет значение «государственного интереса». Национальные интересы понимают преимущественно как интересы государственные, поскольку западные страны представляют собой мононациональные государства (не столько в этническом аспекте, сколько в социальном). Нация представляет двуединство гражданского общества и государства. Западные политологи не испытывают особых затруднений в использовании такого операционального понятия, как «национальные интересы». По умолчанию национальный интерес предстает как обобщающий интерес, который снимает противоречие меж-

ду интересами государства и гражданского общества. Говорить сегодня о фундаментальных непримиримых различиях в основополагающих ценностях гражданского общества индустриально развитых стран не приходится. Граждане достигают рационально мотивированного взаимопонимания, т.е. взаимопонимания, свободного от чьего-либо господства, Подразумевается, что представители гражданского общества, независимой

общественности оказывают влияние на государственную политику. Внутренние задачи, частные интересы граждан имеют приоритет при формировании внешнеполитического курса. Национальные интересы в такой интерпретации включают в этот курс такие параметры, как приобретение ресурсов и повышение материального благосостояния населения. «Что хорошо для граждан, то хорошо для государства» - принцип подхода к национальным интересам в странах с развитым гражданским обществом.

В осмыслении национального интереса теоретический приоритет имеет школа «политического реализма», в которой интерес определяется прежде всего внешнеполитическими условиями. Исключение из концепции национального интереса внутриполитических факторов «реалистами» объясняется тем, что данная группа проблем относится к сфере так называемого «общественного интереса», т.е. интереса, определяемого различными сегментами гражданского общества.

В отечественной же политологии выявляются расхождения принципиального порядка как в понимании этой категории, так и в формулировании национальных интересов.

В России, где только начинает становиться на ноги гражданское общество, где осуществляется переход от традиционалистских структур к современным, идейно-политического консенсуса по вопросу национальных интересов нет. Продолжаются поиски цивилизационной идентичности, что вызывает острую и болезненную теоретическую борьбу между западниками-либералами («атлантистами») и славянофилами-государственниками («евразийцами»). В фокусе этой борьбы стоит вопрос: «Кто является субъектом национального интереса?» Первые считают Россию европейской страной и выделяют универсальное цивилизационное преимущество Запада. Следование руслу западноевропейской политики отвечает, по их мнению, национальным интересам. Гражданское общество — субъект, определяющий содержание национальных интересов. В гражданском обществе проводится внутренняя и внешняя либерализация хозяйственной деятельности. Высший интерес, таким образом, состоит в проведении экономической реформы, которая сделает Россию богаче и свободнее.

Другая часть политического спектра идентифицирует Россию как евразийскую страну и резко дистанцирует себя от

либерального понимания национальных интересов. Для этой части национальные интересы обусловлены, в первую очередь, задачами сохранения и укрепления государственности. Именно государство обладает несомненным приоритетом при формировании внешнеполитического курса. Здесь «национальный интерес» приравнивается к «государственному». Обеспечение государственной безопасности непосредственно связывается с программой усиления государственного регулирования экономики. Высший национальный интерес для них - восстановление СССР и возрождение державного величия страны.

По отношению к окружающему внешнему миру национальные интересы выражаются в совокупности внешнеполитических интересов государства, которые различаются по своей важности для его жизнедеятельности.

Различается фиксированное (неизменное постоянное) и переменное содержание национального интереса. Неизменная часть включает задачу обеспечения внешней безопасности государства. Переменное же содержание рассматривается через призму национальных традиций, личностных качеств политических руководителей, тенденций в экономической, социальной сферах общественной жизни и т.д.

Реальные материальные и политические потребности в развитии государства могут меняться, а вместе с ними меняются соответственно интересы, цели, средства и внешнеполитическая деятельность. Смена потребностей и интересов государства ведет к смене и идеологических ценностей.

Выделяют два уровня национальных интересов государства: уровень главных внешнеполитических интересов и уровень специфических интересов. Первый связан с обеспечением его безопасности и целостности как социально-экономической, политической, национально-исторической и культурной общности, с защитой экономической и политической независимости государства. Главные интересы государство обеспечивает всеми военными, экономическими, дипломатическими и идеологическими средствами.

Второй уровень охватывает отдельные, относительно частные, хотя и важные сами по себе интересы государства в сфере международных отношений.

Что касается российской Концепции национальной

безопасности, то в ней национальные интересы фиксируются как «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства». Далее дается разграничение интересов по субъектам.
Интересы личности — реализация конституционных прав и свобод, обеспечение личной безопасности, повышение качества жизни, физическое, духовное и интеллектуальное развитие человека и гражданина.
Интересы общества — упрочение демократии, создание правового, социального государства, достижение и поддержание общественного согласия, духовное обновление России.
Интересы государства — незыблемость конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политическая, экономическая и социальная стабильность, безусловное обеспечение законности и поддержание правопорядка, развитие равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.
Во внутриполитической сфере национальные интересы России состоят в стабильности конституционного строя, государственной власти и ее институтов, обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных, меж-
этнических и религиозных конфликтов, политического экстремизма, национального и регионального сепаратизма и терроризма.
В Концепции национальной безопасности список угроз для существования России возглавляют внутренние угрозы. Внимание сосредоточивается на внутренних угрозах, вызванных плачевным состояние отечественной экономики, усилившейся социальной поляризацией российского общества, обострением межнациональных отношений.
В Концепции отмечается, что экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей провоцируют усиление напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-

экономическому укладу Российской Федерации.
Значимость внутренних угроз безопасности страны подтверждается возможностью применения военной силы внутри страны в тех случаях, когда оно допускается в строгом соответствии с конституцией, то есть тогда, когда возникает угроза насильственного изменения конституционного строя, территориальной целостности страны, а также жизни и здоровью граждан.
В предыдущих, официальных документах стратегического характера провозглашается недопустимость применения военной силы внутри страны.
Ранее также говорилось, что главные угрозы национальной безопасности не имеют военной направленности, носят преимущественно внутренний характер, то изменившаяся международная ситуация, связанная с новой стратегией НАТО, побудила снять приведенное положение. В новой редакции говорится: «Возведенный в ранг стратегической доктрины переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире».
К основным внешним угрозам отнесены слабость существующих механизмов обеспечения международной безопасности (ООН и ОБСЕ); опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире; укрепление военно-политических блоков, прежде всего
НАТО; распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки; наличие центробежных процессов в СНГ; продолжающая эскалация конфликтов вблизи российских границ, а также территориальные притязания к России.
Концепция национальной безопасности значительно расширяет сценарии возможного использования ядерного оружия. Применение ядерного оружия теперь становится правомерным и необходимым «в случае отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными». Следует добавить, что данный документ отменяет давнюю политическую традицию отказа от применения ядерного оружия первым.
К числу прямых угроз национальной безопасности отнесены сепаратизм и локальные вооруженные конфликты, столь заметно проявившие себя на южных рубежах России.

3. ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Безопасность и стабильность на Северном Кавказе во многих отношениях зависит от положения в соседних южных странах ближнего и дальнего зарубежья.

С точки зрения региональной и национальной безопасности важнейшими факторами во внешнеполитической стратегии России являются закавказские государства, которые соединяют в качестве промежуточного звена в единую дугу нестабильности два остальных источника конфликтов в этом регионе: ближневосточный и северокавказский. Эта дуга нестабильности стала серьезным фактором в дезинтеграционных процессах, происходящих на южных рубежах России. Сегодня на Северном Кавказе «проходят испытание на прочность базовые основы нашего конституционного строя» (В. Путин).

Национальным интересам России отвечает существование единых, целостных и стабильных соседних стран —

Грузии, Азербайджана и Армении, проводящих дружественную или, по меньшей мере, нейтральную политику в отношении России. Закавказье могло бы образовать надежный буфер, который амортизировал бы угрозы безопасности на юге России, исходящей от нестабильных регионов мусульманского мира. Поэтому Россия прилагает немалые усилия для урегулирования существующих конфликтов и прекращения военных действий в южном поясе (включая участие в миротворческих миссиях, военное присутствие и др.).

Юг России в силу своего геополитического положения неизбежно вовлечен в мировые политические процессы, более того является одним из невралгических узлов современной системы международных отношений. Ключевыми государствами в Средиземноморско-Черноморско-Каспийском и Кавказско-Ближневосточном регионах является Турция и Иран, также борющиеся за расширение сфер своего влияния в данном регионе.

В Концепции внешней политики Российской Федерации развитие добрососедских отношений и стратегического партнерства с государствами — участниками СНГ объявляется приоритетным направлением.
Приоритетное значение в Южном направлении имеет регулирование конфликтов на Кавказе и в Центральной Азии, развитие сотрудничества в военно-политической области и сфере безопасности, особенно в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом. При этом главные угрозы связываются с деятельностью исламского экстремизма в Таджикистане, Афганистане и на Северном Кавказе. С точки зрения национальных интересов России на Южном направлении развитие ситуации в Афганистане имеет существенное значение. Вместе с тем на Северном Кавказе сосредоточены наиболее серьезные и прямые угрозы целостности Российской Федерации, ее стабильности по всему периметру российской границы.
Россия не может самоустраниться от конфликтов, разворачивающихся на ее южных рубежах. Нестабильность на Кавказе и в Центральной Азии оказывает прямое воздействие на этнополитическую ситуацию в северокавказских республиках России и прилегающих к ним Краснодарском, Ставропольском краях и Ростовской области.

Возникли серьезные проблемы, связанные с угрозой распространения религиозного экстремизма и терроризма с территорий Юга, охваченных войнами и беспорядками, недопущением переноса внешних для России конфликтов на внутреннюю почву. Этого добиться не удалось. На юго-западных рубежах России разгорелась русско-чеченская война, принявшая затем характер антитеррористической операции. Не урегулированы осетино-ингушский конфликт, межэтническое противостояние в Карачаево-Черкесской Республике и др.
К числу важных региональных приоритетов России относится сохранение в Кавказском, Каспийском и Центрально-Азиатском регионах своего экономического и военного присутствия. Огромные запасы обнаруженных здесь углеводородных ресурсов превратились в одну из стержневых проблем современной международной политики. Для стратегических внешнеполитических и экономических

интересов России немаловажным является вопрос: будет ли Россия контролировать нефтепотоки с открытых крупных месторождений нефти и газа на шельфе Каспия? Каспийский бассейн, как Черноморский и Балтийский, составлял значительную часть российского геостратегического потенциала. Юг России имеет перспективы стать составной частью комплексных трансконтинентальных транспортных систем. Однако возможная транспортировка энергоресурсов Каспия в Турцию, а через нее — на Запад,, в обход России по так называемому (транс)кавказскому коридору не отвечает задачам национальной и региональной безопасности. В случае реализации транскавказского коридора (в обход России) проблемы территориальной целостности России могут обостриться, поскольку, как считают эксперты, товарный поток, движущийся из Центральной Азии через Россию, скрепляет Урал, Поволжье, Западную Сибирь, Дальний Восток и европейскую часть России в единое целое.
Поэтому важный акцент делается на развитие экономического сотрудничества, включая создание зон свободной торговли. Региональным приоритетом в Южном направлении также является выработка такого статуса Каспийского моря, который позволил бы прибрежным государствам развернуть взаимовыгодное сотрудничество по эксплуатации ресурсов региона на справедливой основе с учетом законных интересов друг друга.

4. ВНУТРЕННИЕ АСПЕКТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации к основным внутренним аспектам региональной безопасности, составляющим реальную угрозу национальным интересам России, отнесены национализм, национальный и региональный сепаратизм, этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм. К числу принципиальных задач Концепция национальной безопасности Российской Федерации относит противодействие разрушению единого духовного пространства России, которое провоцирует усиление напряженности во взаимоотношениях регионов и Центра и представляет собой явную угрозу федеративному устройству

Российской Федерации.
Рассматривая проблемы внутренней безопасности в Южном федеральном округе, необходимо отметить специфику Северного Кавказа, детерминированную изначальной конфликтогенностью этого региона, которая определяется многослойностью социально-политических факторов, условно разделяемых на долгосрочные и ситуативные.
Долгосрочные факторы действуют при любом политическом режиме и с целью обеспечения безопасности должны учитываться любой системой политической власти. Их анализ в достаточно полной форме представлен в этнографической и политологической литературе, поэтому мы ограничимся лишь перечислением наиболее существенных. К ним относятся:
- исторически сложившаяся полиэтничность Северного Кавказа, наличие многочисленных языковых групп народов, обладающих самостоятельными национальными интересами в различных сферах общественной жизни;

— влияние на политические институты традиционных систем внутриэтнической регуляции, таких как тейпы, тухумы, вирды и т. д.;
— историческая память как элемент национального самосознания и основа консолидации национальных интересов;
— разностахусность различных этнических групп, проявляющаяся, прежде всего, в структуре занятости и уровне образования населения в полиэтничных обществах.
Важнейшим фактором внутренней безопасности и дестабилизации обстановки на Северном Кавказе являются территориальные споры и претензии, что объясняется особой экономической ролью земельных участков в республиках Северного Кавказа в отличие от других регионов Российской Федерации.
Прежде всего, вопрос о земле имеет большое значение для коренного кавказского населения в силу специфики его этносоциальной структуры, значительной доли сельского населения, для которого земля является основным, а часто и единственным источником существования. В густонаселенном, трудоизбыточном и малоземельном регионе субъективное восприятие ценности земли, территории у неурбанизированных кавказских народов существенно

отличается от такового в центральной России.
Группа ситуативных факторов в 90-е гг. XX века была обусловлена общим ухудшением экономического положения, которое сопровождалось разрушением традиционных хозяйственных связей, обострением криминогенной обстановки, ростом влияния мафиозных структур и расширением возможностей незаконного распространения оружия.
Отличительной особенностью политической жизни Северного Кавказа в постсоветский период явились открытые вооруженные конфликты (осетино-ингушский, грузино-осетинский и грузино-абхазский, чеченский, дагестанский). Вовлеченность прямым или косвенным образом в конфликты многочисленных национальных движений и казачества привела к тому, что наиболее влиятельные из них были способны в случае необходимости в короткое время организовать собственные вооруженные формирования. Милитаризация национальных движений и казачества проявлялась и в привлечении к руководству ими военных, а также в целенаправленной демонстрации силы на митингах и им подобных массовых мероприятиях или в случаях конфликтов на межэтнической почве.
В начале XXI века в группу ситуативных факторов вошли экологические и техногенные бедствия и катастрофы, резко возросшее число террористических актов с массовыми жертвами.
Соотношение ситуативных факторов очень динамично, но именно оно определяет уровень безопасности в регионе и даже в каждом из входящих в его состав субъектов Российской Федерации.
Построить их приоритеты в масштабах всего региона представляется затруднительным, поскольку каждый из субъектов Федерации обеспокоен теми проблемами, которые наиболее злободневны для него. Так, в настоящее время для Ростовской области на первом месте стоят проблемы экономической и социальной стабильности в угледобывающих регионах , для Краснодарского края — ограничение миграционных потоков и ужесточение пограничного режима, для Ставропольского края — предотвращение террористических актов, для Республик Ингушетия и Северная Осетия-Алания — преодоление последствий осетино-ингушского конфликта, для Республики Дагестан - угроза распространения ваххабизма и его политизация, для

Карачаево-Черкесии — сохранение межэтнического мира и выход из социально-экономического кризиса, для Калмыкии — внутриполитическое противостояние республиканской элиты, для Адыгеи - ликвидация последствий стихийных бедствий.

В целом исследование особенностей этнополитических и социально-экономических процессов в регионе позволяет выделить следующие уровни конфликтов, непосредственно составляющих угрозы внутренней безопасности в новейшей российской истории:

- внутриреспубликанские (межэтнические, межтейповые, конфессиональные, политические, социально-экономические). Анализ их динамики показывает неэффективность попыток преодоления конфликтов «местными средствами», без вмешательства федерального центра. К этому типу конфликтов относятся:

— борьба за влияние между политическими группировками, созданными по этническому или субэтническому — тейповому, вирдовому, кланово-поселенческому — принципу (Дагестан, Чечня, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария);

— локальные конфликты местного населения с мигрантами-неславянами — чеченцами, даргинцами, турками-месхетинцами, курдами и др. (Ростовская, Волгоградская, Астраханская области, Краснодарский и Ставропольский края, Адыгея);

— конфликты с сторонниками нетрадиционных конфессий, прежде всего, ваххабитами;

между субъектами Российской Федерации в регионе. К ним относятся конфликты по различным основаниям:

— территориальные — конфликты из-за спорных территорий: между Ингушетией и Северной Осетией-Аланией (Пригородный район), Калмыкией и Астраханской областью (Черные земли);

— экологические — конфликты, связанные с вопросами экологической безопасности, затрагивающими интересы не только двух субъектов федерации, но и их соседей. Противоречия КЧР и Ставропольского края в согласовании совместных действий по природоохранной деятельности в регионе Кавказских Минеральных Вод, конфликт вызван нарушением режима природопользования и разворачиванием хозяйственной деятельности (выпас скота, вырубка лесов и т.д.) на эколого-охраняемых территориях; отмечается

несовпадение интересов двух субъектов и в вопросах совместного использования существующих гидросооружений, следствием которого может стать нарушение экологического баланса всего региона;
— конфессионально-политические — конфликты, связанные с последствиями агрессии (Дагестан — Чечня) и экспортом ваххабизма из-за границ субъектов Федерации.
Ваххабистский фактор тесно связан с терроризмом, является одним из инструментов межэтнического противостояния, способствует росту нестабильности внутриполитической ситуации в полиэтничных республиках;
- между субъектами Федерации и федеральным центром.
Противоречия проявляются по следующим вопросам:
— приведение законодательства субъектов Федерации, в первую очередь, конституций и уставов, в соответствие q федеральным законодательством Действие ряда нормативных актов приостановлено, но не отменено. Рассматривая несоответствия федерального и регионального законодательства следует признать, что реальные процессы объективно заставляют органы власти субъектов Федерации идти на нарушения ряда устаревших или неработающих федеральных законов;
— ограничение миграционных потоков на территории субъектов, увеличивающая нагрузку на социально-культурную инфраструктуру и не обеспечиваемая соответствующими дотациями из федерального бюджета;
— самой острой региональной политической проблемой остается чеченская.
Политический процесс на Северном Кавказе в десятилетие, прошедшее после распада СССР, четко обнажил борьбу за региональное влияние между политическими группировками, созданными по этническому и конфессиональному принципу, выявил тенденции, свидетельствующие о кризисном состоянии власти в республиках северокавказского региона. Напомним, что кризисом принято называть состояние политической системы, при котором власть не в состоянии выполнять свои организаторские функции*.
Внутренние угрозы безопасности в северокавказском регионе, проявились, прежде всего, в форме сепаратизма, выступающего в качестве радикальной политической программы.
Размышляя о феномене сепаратизма известный этнолог В. Тишков отмечает, что политический сепаратизм, как

* См. Политология. Краткий энциклопедический словарь-справочник. Ростов н/Д, 1997. С. 230.

правило, представляет собой наиболее радикальную форму этнонационализма, ибо основывается на коллективном мифе о достижении «национального самоопределения» для этнически отличительной общности*.
Одной из наиболее опасных форм сепаратизма в конце прошлого века стало размывание единого правового пространства страны, принятие субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов и решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.
Если проанализировать законодательство субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского региона и его соответствие Конституции России и федеральным законам, то можно сделать вывод, что нормативная база практически всех субъектов, сформированная в 90-е гг., вступала в противоречие с федеральным законодательством. Концептуально эти противоречия отражали стремление республик, краев и областей к увеличению объема полномочий и предметов ведения за счет тех, которые входят в сферу совместной или исключительной компетенции федерального Центра. В частности, это касалось и проблем обеспечения национальной безопасности и трактовки этого понятия.
Прежде всего, нужно отметить противоречия на конституционном уровне. В конституциях не всех республик Северного Кавказа признавался безусловный приоритет Конституции РФ и федеральных законов. Так, в ст. 7 Конституции Ингушетии, ст. 65 Конституции Дагестана акцентировалось внимание на верховенстве республиканского закона: «Законы и иные нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления РФ правомерны на территории Республики, если они не противоречат суверенным правам Республики».
В Конституциях некоторых республик Северного Кавказа были предусмотрены нормы, в соответствии с которыми решение об изменении статуса республики принимается на референдуме (ст. 68 Конституции Кабардино-Бал-

* Тишков В.А. Этнология и политика. М., 2002. С. 138.

карской республики, и др.). Между тем в ст. 3, п. 1 Закона о референдуме РФ от 10 октября 1995 г. сказано, что вопросы изменения статуса субъектов РФ не могут выноситься на референдум.
Не соответствовала федеральным нормам ст. 32, п. 2 Конституции КБР о государственной поддержке традиционных для народов республики религиозных конфессий и движений. Выделение такого приоритета противоречит требованиям Конституции России о недопустимости установления государственной религии и равенстве религий перед законом (ст. 14 Конституции РФ).
Закрепленные в Конституции РФ и конституциях субъектов РФ (в том числе Северного Кавказа) положения о предоставлении субъектам Федерации самостоятельных полномочий в сфере международных отношений требовали координации.
К противоречиям между федеральным и региональным законодательствами, свидетельствующим об отсутствии четкого механизма правильной оценки реальных возможностей современных властных структур по правовому регулированию различных сфер общественных отношений, относились следующие:
— провозглашение верховенства законов республик, установление всей полноты государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на территории субъекта Федерации;
— приостановление действия указов Президента Российской Федерации, федеральных законов и других правовых актов РФ, противоречащих суверенным правам и интересам субъектов Федерации (например, Конституция Республики Дагестан, ст. 64);
— введение статей о федеративном и территориальном устройстве, которое находится в исключительном ведении РФ (например, Конституция Республики Ингушетия, ст. 11);
— проведение референдумов по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации;
— введение чрезвычайного положения на территории субъекта Федерации; ратификация законов и актов, относящихся к совместной компетенции субъекта Федерации и федерального Центра, и рассмотрение вопросов соответствия федеральных законов, изданных по вопросам совместного ведения РФ и субъектов Федерации

(конституции республик);
— создание государственных органов, осуществляющих меры по обеспечению национальной безопасности, в то время как вопросы обеспечения безопасности находятся в исключительной компетенции РФ (например, советы безопасности в Дагестане, Ингушетии, в Ставропольском крае и т.д.);
— установление полномочий конституционных судов республик, выходящих за рамки их компетенции, предусмотренной федеральным законом;
— создание в субъектах РФ иных (по сравнению с федеральными) органов конституционного контроля (например, Комитет конституционного надзора Республики Северная Осетия-Алания);
— ограничение деятельности структур федеральных органов власти;
— создание структур, выполняющих судебные функции и не предусмотренных Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации»;
— назначение на должности председателя, заместителя, судей Верховного Суда, Арбитражного Суда и районных (городских судов) по представлению субъектов Федерации (прерогатива Президента РФ), назначение" судей федеральных судов, действующих на территории субъектов Федерации, с учетом мнения (по согласованию) местных органов власти, финансирование судов из местных бюджетов;
— назначение и освобождение прокурора республики, руководителя республиканского управления Центрального банка с согласия высших должностных лиц или органов власти этих субъектов Федерации;
— право помилования лиц, осужденных судами субъектов Федерации;
— закрепление в конституциях республик Северо-Кавказского региона норм, обеспечивающих внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность республик;
— создание собственных систем налогообложения;
— рассмотрение вопросов земельных правоотношений, установление порядка и условий приобретения в собственность, а также владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водами и другими природными ресурсами;

— назначение и освобождение от должности глав органов местного самоуправления; ограничение прав и свобод человека и гражданина;
— наделение жителей субъекта Федерации дополнительными правами (преимуществом) перед другими лицами, находящимися на данной территории Ставропольский и Краснодарский края);
— присвоение гражданства республики соотечественникам, проживающим за ее пределами, ограничение прав для иностранных граждан лиц без гражданства (присвоение предметов исключительного ведения Российской Федерации).
В настоящее время после создания в 2000 г. системы федеральных округов завершается процесс приведения в соответствие с федеральным законодательством всех нормативно-правовых актов субъектов, в первую очередь, Конституций и Уставов. Можно сказать, что эффективность системы региональной безопасности во многом определяется степенью соответствия нормативно-правовой базы федерального и регионального законодательств. Таким образом, непременным условием обеспечения региональной безопасности на Северном Кавказе является единство правового пространства.
Другой важнейшей составляющей внутренней безопасности в регионе является борьба с экстремизмом и терроризмом, которые используются как способы достижения сепаратистских целей через реализацию системы насильственных действий. Отличительной чертой периода на рубеже XX—XXI веков стало резкое нарастание экстремистских проявлений в политической и религиозной жизни северокавказского региона.
Методы и формы деятельности экстремистов и террористов, выходя за рамки законности, крайне разнообразны

и включают в себя как агитационно-пропагандистскую работу, так и конкретные силовые акции.
Как правило, экстремистские проявления возникают в условиях роста социальной напряженности и в дальнейшем сами становятся одним из ее источников. Террористические группы прибегают к сознательной и планомерной физической ликвидации тех, кого они считают своими противниками, и к массовому террору, приводящему в гибели сотен человек. Опыт новейшего времени показал, что сепаратизм,

радикализм, экстремизм и терроризм тесно взаимосвязаны. Динамика политического процесса свидетельствует, что при отсутствии адекватных действий со стороны органов государственной власти сепаратистская идеология достаточно быстро перерастает в политический радикализм, религиозный экстремизм и находит свое завершение в организованном терроризме.

Обеспечение экономической безопасности Северо-Кавказского региона является также одной из основных составляющих проблемы национальной безопасности России. Как известно, по классификации Министерства финансов РФ, выявлявшего типы депрессивных регионов, Северный Кавказ попал в «регионы застойной бедности, участвующие в череде сменяющих друг друга межнациональных конфликтов, ухудшающих криминогенную обстановку в стране», состояние которых связано «не только с низким уровнем экономического потенциала, но и с неурегулированностью межнациональных отношений и общей кризисной социально-политической обстановкой в регионе».

Состояние экономики всего региона в постсоветский период определяется обвальным сокращением промышленного производства. И хотя наметились тенденции относительной стабилизации экономики, перехода к расширенному воспроизводству не наблюдается, как нет и существенного прироста товаропроизводства. Структура экспорта Северного Кавказа имеет сырьевую направленность: в основном экспортируется продукция топливно-энергетического и нефтехимического комплексов, черные и цветные металлы, древесина.

В условиях тяжелого общероссийского экономического и политического кризисов наиболее продуктивным оказался вариант местной автаркии — политики хозяйственного обособления и создания замкнутой самообеспечивающей экономики. В конце 90-х гг. наметилась тенденция оживления горизонтальных связей. В настоящее время руководители субъектов поставили задачу укрепления межрегиональных торговых связей и создания единого рыночного пространства. Однако ее решение сдерживается тем, что в структуре предпринимательства производство товаров потребления и средств производства занимает всего около 20 %.

Предприниматели воздерживаются от основательных капиталовложений в производство, обеспечивая свои доходы за счет роста цен на продукцию. Анализ экономической деятельности приватизированных предприятий, по оценкам экспертов, демонстрирует спад производства, сокращение числа работающих, признаки финансового и материального дефицита, трудности с качеством и реализацией продукции. Основным в настоящее время является торгово-посреднический бизнес.
Остро стоит проблема зарубежных инвестиций. Анализ показывает, что в настоящий момент инвесторами являются мелкие и средние иностранные предприниматели, не обладающие значительным оборотным капиталом.
Особенно это характерно для Ростовской области, Краснодарского и Ставропольского краев, играющих основную роль в структуре внешнеэкономической деятельности Северного Кавказа.
В регионе велика безработица, прежде всего, среди молодежи. Среднемесячная заработная плата остается низкой, около половины населения имеют месячные душевые доходы ниже прожиточного минимума. Доходы 10 % наиболее обеспеченного населения превышают доходы 10 % наименее обеспеченного населения в 17-25 раз.
В целях устойчивого развития Северо-Кавказского региона необходимо осуществление контроля над соблюдением действующего законодательства по проблемам регулирования предпринимательской деятельности.

В частности, в регионе имеют место случаи нарушения отдельных положений Конституции РФ (ст. 8) и антимонопольного законодательства отдельными органами власти, устанавливающими запрет на продажу товаров из одного региона в другой. Такие неправомерные действия нарушают единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, а также ограничивают свободу предпринимательства, право частной собственности. Это является подрывом единой государственной политики в области экономики и ставит под угрозу интересы не только отдельных лиц, но и общества и государства в целом.
Либерализация внешнеэкономической деятельности является показателем усиления экономической самостоятельности

субъектов Российской Федерации. В Конституции РФ определен перечень предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного с субъектами РФ ведения (ст. 71, 72) в различных сферах. Однако отсутствует перечисление предметов ведения субъектов РФ. Одним из развивающихся институтов являются установление прямых связей между субъектами Федерации и муниципальными образованиями и правительственными или общественными структурами зарубежных государств. В этом случае субъект Федерации опосредованно влияет на определение приоритетов внешней торговли в целом в РФ. В ряде случаев приоритеты субъекта Федерации приходят в противоречие с общероссийскими интересами. При невыгодности соблюдения федеральных интересов и неполучении под региональные программы бюджетного финансирования эти противоречия будут усугубляться и переходить в политическую плоскость противостояния федеральных и региональных властных структур.
Комплекс серьезных социально-экономических проблем создает массовый приток переселенцев на территорию Северного Кавказа.
Он стал основным центром притяжения для внутренних и внешних вынужденных мигрантов, в том числе спасающихся от межнациональных конфликтов. Каждый такой конфликт отмечен прибытием в регион новых потоков беженцев и вынужденных переселенцев: турок-месхетинцев — вследствие межэтнических столкновений в Узбекистане и Киргизии, армян и азербайджанцев — в результате карабахского конфликта, беженцев из Южной Осетии — осетино-грузинского, ингушей — осетино-ингушского. Значительный приток беженцев имел место в середине 90-х годов из Чечни. Кроме того, возвращаются к местам исконного проживания представители ранее репрессированных народов Северного Кавказа, переселяются мигранты, выезжающие по социально-экономическим причинам из северных и - восточных регионов России, из государств Закавказья и Средней Азии.
За 1989—2003 гг. на Северный Кавказ переехали более 2,2 млн мигрантов, в том числе 1,5 млн. человек из других регионов Российской Федерации и 0,8 млн человек -из стран СНГ. Основная масса прибыла в Краснодарский край, в Ростовскую область и в Ставропольский край.
Миграция в национальные республики Северного Кавказа

была ниже и состояла преимущественно из представителей титульных национальностей.
Следует отметить, что данные официальной статистики не полностью отражают реальное положение дел, т.к. многие переселенцы проживают нелегально и не регистрируются в органах внутренних дел и миграционных службах. В первую очередь это относится к переселенцам из Закавказья.
От решения социальных проблем вынужденных мигрантов в значительной степени зависит общеполитическая ситуация в большинстве регионов.
Приток мигрантов способствует росту цен на недвижимость, обострению конкуренции на рынке труда, снижению уровня жизни населения, обострению других социальных проблем, прежде всего в области образования и здравоохранения, усилению националистических и сепаратистских настроений, криминализации обстановки. Значительные перегрузки испытывает социальная инфраструктура регионов, не рассчитанная на такое количество населения. Именно это определяет оценку миграции как нега-
тивного в социальном плане явления. Попытки регулирования миграционных процессов приводят к принятию нормативных актов (законов местных представительных органов власти, указов президентов республик, постановлений правительств, распоряжений глав администраций), многие из которых вступают в противоречие с нормативными актами Российской Федерации, т.к. в них в той или иной степени ограничены конституционные права и свободы граждан, в частности, право на свободу передвижения и выбора места жительства. Как правило, принятые решения пытаются оправдывать необходимостью предотвращения открытых этнических конфликтов. Однако на практике эти меры приводят к разрушению единого правового пространства на территории России, серьезно дестабилизируют общественно-
политическую ситуацию в регионе.
Вместе с тем, необходимо признать, что неконтролируемые миграционные процессы уже внесли существенные коррективы в структуру этнического разделения труда, привели к изменениям на рынке жилья, отразились на криминогенной обстановке в регионе, способны вызвать столкновения на межэтнической и межконфессиональной основе.
В условиях социально-экономического неравенства факты, свидетельствующие о создании льготных условий мигрантам,

в сочетании с нереализованными правами русских беженцев из горячих точек Северного Кавказа и Закавказья, нередко лишенных помощи государства, — воспринимаются местным населением наиболее остро и способствуют возникновению конфликтных ситуаций, вплоть до массовых беспорядков.
В этой связи можно понять внешнюю привлекательность для части населения региона националистических идей и криминальных протестных акций, проводимых силами, умело использующими сохраняющуюся на Северном Кавказе межэтническую напряженность, усиление пропаганды ваххабизма, «тихую экспансию» неславянского населения на территорию районов Ставрополья, граничащих с Дагестаном, Чечней и Карачаево-Черкесией, и другие факторы. Прежде всего, следует отметить развитие движения скинхедов, носящего явно националистический

характер и повышающего общий уровень конфликтогенности в регионе.
Особое влияние на современные процессы оказывает резкая политизация ислама и стремление ряда лидеров республик Северного Кавказа ориентироваться на страны Ближнего и Среднего Востока, Южной Азии.
Для достижения поставленных целей мусульманские государства активно используют национальные специальные службы, которые предпринимают попытки к созданию широкого происламского лобби во властных структурах всех уровней. Среди их приоритетных задач — стремление обеспечить единое руководство над всеми мусульманскими организациями России, усилить позиции исламского фундаментализма на территории Северного Кавказа.
Заметное влияние на политическую жизнь региона оказывают общественно-политические, национальные и религиозно-политические организации международного, общероссийского и межрегионального уровня, поскольку именно они обладают серьезным материальным, организационным, интеллектуальным ресурсом. Кроме того, именно эти организации, вступая в конфликт между собой за раздел сфер влияния, используя создаваемые ими СМИ и проводимые массовые мероприятия, способствуют излишней политизации населения и формированию у него конфронтационной (в ряде случаев, силовой) психологии. Именно эти организации вносят в массовое сознание идеи о территориальных

переделах и изменении системы государственного устройства Российской Федерации.
К наиболее значимым конфликтам общественных объединений относятся следующие:
- противостояние общественных движений адыго-абхазской и тюркоязычной групп народов (лидерами являются МЧА и «Алан»);
- конфликт осетинских и ингушских общественных движений;
- конкуренция между общероссийскими мусульманскими религиозными организациями «Меджлис» и «Рефах», активно разворачивающими свою деятельность на территории ЮФО;
— создание ваххабитских общин;
— радикализм русских национальных движений (РНЕ, «Союз славян Адыгеи», «Казачка» (КЧР) и др.) и общественных объединений мигрантов из республик Северного Кавказа;
— внутренний раскол казачьего движения;
— деятельность зарубежных политических и религиозных миссионеров.
Нерешенность перечисленных проблем создает реальные угрозы внутренней безопасности Российской Федерации на Северном Кавказе.
Думается, что приоритетными направлениями здесь — и таково мнение большинства российских, как московских, так и местных экспертов и практических работников, — должно стать правовое обеспечение конституционной безопасности и правовое регулирование региональных отношений в социально-экономической сфере, повышение роли интеграционных региональных структур и реализация региональных инвестиционных программ.
Анализ функционирования системы обеспечения внутренней безопасности на Северном Кавказе показывает, что ее элементами выступают следующие акторы:
1) органы власти федерального, республиканского и местного уровней и созданные ими структуры;
2) общественные неправительственные организации международного, российского и республиканского уровней (ОБСЕ, УВКБ ООН, Международная тревога, Международный комитет красного креста, Врачи без границ, Миротворческая миссия на Северном Кавказе, Ассамблея народов России и ее Северо-Кавказский совет, женские, религиозные, миротворческие и правозащитные);
3) региональные северокавказские общественные объединения, созданные по этническому принципу

(Международная Черкесская Ассоциация, Черноморско-Каспийская Ассамблея тюркских народов, Межрегиональная организация «Алан», Конфедерация репрессированных народов, Международная ассоциация по связям с соотечественниками за рубежом «Родина» и др.);
4) региональные национальные движения и общественно-политические организации и региональные отделения общероссийских политических партий и блоков ;
5) региональные межправительственные и межпарламентские объединения (Ассоциация социально-экономического сотрудничества «Северный Кавказ»; Южно-Российская парламентская ассоциация; Союз городов Юга России, семинары-совещания глав администраций муниципальных образований);
6) силовые структуры ФСБ, МВД, СКВО и ВВ СКВО;
7) средства массовой информации, творческие союзы и научные объединения.

Даже самая общая характеристика проблем обеспечения безопасности в регионе приводит к выводу о необходимости:

— реализации на практике многоуровневой системы безопасности, затрагивающей федеральные, региональные органы власти, органы местного самоуправления, силовые структуры, общественные и научные организации, СМИ и творческие объединения Юга России;

— создания федеральной и региональной нормативной базы обеспечения внутренней безопасности;

— дальнейших теоретических исследований и обобщения многообразного опыта обеспечения безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Безопасность России XXI век. М., 2000.
2. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну. М., 2000.
3. Внешняя политика и безопасность современной России. Хрестоматия. В 2-х т. В 3-х кн. М. 1999.
4. Восток/Запад. Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений. М, 2002.
5. Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М., 2001.
6. Игнатов В.Г., Таранцов В.П., Понеделков А.В. и др. Проблемы обеспечения общенациональной безопасности на Северном Кавказе. Ростов н/Д, 2000.

7. Кобринская И. Общая безопасность и безопасные сообщества // Вестник Евразии. 1998. № 1,2 (4—5).
8. Куклина И.Н. Деформация глобальных структур безопасности и Россия // Постиндустриальный мир: центр, периферия, Россия. Сб. 3. Особый случай России. М., 1999.
9. Лунев СИ. Вызовы безопасности южных границ России. М., 1999.
10. Хоперская Л.Л. Факторы социально-политической стабильности и стратегия безопасности на Северном Кавказе. Ростов н/Д, 2000.

Раздел 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ

1. Классификация экономических процессов и их региональный аспект. 2. Территория ЮФО как экономическое пространство. 3. Производство и воспроизводство. 4. Транспортно-дорожный комплекс. 5. Рыночные процессы и финансы (5.1. Рыночная инфраструктура. 5.2. Финансовые потоки и запасы (фонды) на территории ЮФО). 6. Социальные процессы. 7. Внешнеэкономические связи (7.1. ЮФО как инфраструктурная база внешнеэкономических связей. 7.2. Собственная ВЭД ЮФО. 7.3. Геоэкономическая безопасность Юга России). 8. Регулирование экономики и региональный менеджмент. 9. Программа развития ЮФО до 2006 г. Литература.

1. КЛАССИФИКАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ И ИХ РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Данный раздел посвящен экономике, экономические характеристики которой включают в себя ряд признаков, черт, величин. При этом экономика исследуется в статике и динамике. В первом случае преобладают абсолютные величины: результаты, запасы, структурные характеристики, итоговые оценки. Они играют важную роль, ибо без этого нельзя оценить экономический потенциал и масштабы хозяйственной деятельности.

Во втором случае преобладают временные динамические характеристики: потоки, изменения, приросты, причем как в плюс, так и в минус.

Статику и динамику должен венчать анализ эффективности, сравнение затрат и результатов, сравнение с други-

ми федеральными округами, или сравнение экономики ЮФО в различные годы.
Задачи, обозначенные здесь, весьма непростые, часто даже неучебные, а иногда еще и нерешенные. Тем не менее, регионалистика требует этих знаний и дает для этого приемы и методы их получения, которые, однако, находятся на стадии становления из-за молодости регионалистики и из-за ее комплексного всеобъемлющего характера.
Так, в регионе осуществляются процессы производства и воспроизводства, имеет место функционирование различных отраслей промышленности (добывающие, обрабатывающие), сельского хозяйства, строительства, осуществляет свою деятельность чрезвычайно многовидовая сфера услуг. Здесь же протекают демографические и социальные процессы, проявляется незанятость и бедность, миграция и этногенез.
Все это опосредуется финансовыми потоками, обязательствами, аллокациями (т.е. распределением и перераспределением) финансовых ресурсов, кредитными и бюджетными секторами, движением ценных бумаг и конкурентной борьбой финансовых институтов.
Институциональный аспект локалитета — еще одна важнейшая сторона в экономической жизнедеятельности региона, связанная с экономической политикой. Банки, биржи, консалтинговые и посреднические фирмы и т.д. - институты рыночной инфраструктуры. Администрации, департаменты, мэрии, казначейства, налоговые органы, арбитражные и судебные органы и другие управленческие и контролирующие институты — все это переплетается еще и на трех уровнях: федеральном, региональном (субъекты федерации), местном (муниципальном). Кроме того, внешнеэкономические связи помимо этих трех уровней вычленяются на уровне СНГ и на уровне мирового рынка.
Таким образом, классификация экономических процессов многоуровнева, многоаспектна и многосубъектна. Чтобы разобраться в бесчисленных связях и переплетениях обычно прибегают к отвлечению от мелких связей (агрегирование), к выделению существенных моментов (абстрагирование), к системному анализу и субъектно-объектному подходу. Играют познавательную роль и таблицы с их анализом, и графики, и структурно-логические схемы.

2. ТЕРРИТОРИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА КАК ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО

Региональная экономика рассматривает экономические процессы на обособленном пространстве. Мы воспользуемся такой теоретической его (пространства) характеристикой, как локалитет. Это такое пространство, которое изучено, освоено хозяйственной жизнедеятельностью, охвачено инфраструктурными связями (автодороги, ЛЭПы, трубопроводы, железнодорожные магистрали, порты, и, наконец, — поселения, и их венец — города), вовлечено в территориальное разделение труда. Иначе говоря, это пространство — экономическая категория.

ЮФО раскинулся между Азовским и Черным морями с Запада, Каспийским морем с востока, Большим Кавказским хребтом с юга и степной и лесостепной зонами с Севера. Эта своеобразная трапеция имеет примерно одинаковое расстояние как сверху вниз (по меридиану), так и слева направо (по параллели). Территория ЮФО — 589,2 тыс. км2 (3,4 % от РФ), население (на 01.01.200(Гг.) - 21,6 млн человек (14,8 % от РФ), валовой региональный продукт на душу населения в 1998 г. не превышал общероссийский (16,9 тыс. руб.) и колебался от 5,8 тыс. руб. (Калмыкия) до 14,4 тыс. руб. (Краснодарский край).

Всего городов на территории ЮФО — 133; поселков городского типа - 134; городское население - 12,4 млн человек, или 57,4 %; районов - 257; сельских администраций (сельсоветы, волости, органы местного управления) — 3070; сельского населения — 9,2 млн человек, или 42,6 %.

Интересный показатель — валовой региональный продукт (ВРП) на 1 км2 территории. Официально он не рассчитывается, но его можно вычислить, взяв ВРП и площадь каждого субъекта РФ или ЮФО. Соотнесенный с ВРП «на душу» показатель продуктивности территории неплохо характеризует локалитет (см. табл. 6.1).

Субъекты Федерации	ВРП на душу населения, тыс. руб.	Число жителей, тыс.	Терри- тория, тыс. кв. км	Продуктивность территории, тыс. руб./кв. км	Объем ВРП, тыс. руб.	ЮФО	тыс. чел.	1998 г.	2002 г,	1998 г.	2002 г.	12345	6	7	89
Республика Адыгея	81	22,2	446,0	7,6	3 612 600	9 901	200	475,3	1302,8						
Республика Дагестан	72	16д	2160,3	50,3	15 235 200	34	780	830	302,9						
Республика Ингушетия	51	127	460,1	19,3	2 346 650	5	843	270	121,5						
Кабардино-Балкарская Республика	7,5	25,7	783,9	12,5	5 879 250	20	146	230	469,7						
Республика Калмыкия	58	20,4	314,3	76,1	1 822 940	6	411	220	239,5						
Карачаево-Черкесская Республика	8,8	15,0	430,7	14,1	3 784 000	6	460	500	268,4						
Республика Северная Осетия-Алания	48	280	6770	80	3 249 600	18	956	000	406,2						
12345	6	7	89												
Краснодар- ский край	144	37,5	4998,7	76,0	71 980 280	187	451	250 .	947,1						
Ставрополь- ский край	8 5	3g 6	2654,2	66,5	22 560 700	102	452	120	339,2						
Астрахан- екая область	UQ	3Q 3	X012.8	44,1	14 180 320	39	803	040	321,5						
Волгоград- екая область	132	21 д	265g4	113д	35 090 880	56	092	240	308,1						
Ростовская область	14>1	4б7	4317,4	110,8	60 875 340	201	622	580	603,9						
Российская Федерация	169	450	144	819,1	17 075,4	2 447	442	700	10	863	361800				
ЮФО	-	-	20914,1	589,2	240 617 608	512	214	355	408,4	884,6					

Источник: По данным доклада Минэкономики // Экономика и жизнь. 2000. № 19. С. 31 (кол. 2, 3); Российская газета. 2001. 4 авг. (кол. 4, 5); Расчет автора (кол, 6, 7, 8, 9); Российский статистический ежегодник // Госкомстат России, 2003.

Валовой региональный продукт по отношению к населению и к территории субъектов РФ в ЮФО

Таблица 6.1

Субъекты Федерации ЮФО	ВРП на душу населения, тыс. руб.		Число жителей, тыс. чел.	Территория, тыс. кв. км	Объем ВРП, тыс. руб.		Продуктивность территории, тыс. руб./кв.	
	1998 г.	2002 г.			1998 г.	2002 г.	1998 г.	2002 г.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Адыгея	8,1	22,2	446,0	7,6	3 612 600	9 901 200	475,3	1302,8
Республика Дагестан	7,2	16,1	2160,3	50,3	15 235 200	34 780 830	302,9	691,2
Республика Ингушетия	5,1	12,7	460,1	19,3	2 346 650	5 843 270	121,5	302,7
Кабардино-Балкарская Республика	7,5	25,7	783,9	12,5	5 879 250	20 146 230	469,7	1611,6
Республика Калмыкия	5,8	20,4	314,3	76,1	1 822 940	6 411 220	239,5	842,4
Карачаево-Черкесская Республика	8,8	15,0	430,7	14,1	3 784 000	6 460 500	268,4	458,2
Республика Северная	4,8	28,0	677,0	8,0	3 249 600	18 956 000	406,2	2369,5

Осетия - Алания								
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Краснодарский край	14,4	37,5	4998,7	76,0	71 980 280	187 451 250	.947,1	2466,6
Ставропольский край	8,5	38,6	2654,2	66,5	22 560 700	102 452 120	339,2	1540,6
Астраханская область	14,0	39,3	1012,8	44,1	14 180 320	39 803 040	321,5	902,5
Волгоградская область	13,2	21,1	2658,4	113,9	35 090 880	56 092 240	308,1	492,5
Ростовская область	14,1	46,7	4317,4	110,8	60 875 340	201 622 580	603,9	2000,1
Российская Федерация	16,9	45,0	144 819,1	17 075,4	2 447 442 700	10 863 361 800	1433,3	6361,9
ЮФО	-	—	20914,1	589,2	240 617 608	512 214 355	408,4	884,6

Источник: По данным доклада Минэкономики // Экономика и жизнь. 2000. № 19. С. 31 (кол. 2, 3); Российская газета. 2001. 4 авг. (кол. 4, 5); Расчет автора (кол, 6, 7, 8, 9); Российский статистический ежегодник // Госкомстат России, 2003.

Экономико-географическое положение ЮФО своеобразно. Оно выгодно с позиций транспортных связей, рекреационной деятельности, аграрного производства и переработки. Через округ обеспечиваются регулярные внешнеэкономические связи страны в целом. Здесь удобный для жизни климат.

Округ состоит (за исключением Волгоградской области и Калмыкии) из приграничных регионов со всеми проблемами обострения безопасности. Кроме того, здесь соприкасаются две крупнейшие цивилизации - христианство и магометанство, и тлеет один из кровопролитных конфликтов постсоветского наследия — Чечня. На обширных территориях (особенно в горной местности) имеется дефицит ресурсов, «консерватизм и мозаичность этноэкономики» (термин Ю. Колесникова и А. Дружинина, 2000 г.), воспроизводятся не поддающиеся модернизации патриархальные формы хозяйствования, образа жизни (одна из самых неприемлемых — торговля людьми). Отрасли этноэкономики ныне спасают население республик, но отрасли современной промышленности и агропереработки индустриального типа еще предстоит развивать.

Экономика ЮФО пространственно неоднородна, и задача формирования Единого регионального хозяйственного комплекса (ЕРХК) стоит на повестке дня. Запад и Юго-Запад, а также часть Поволжья, входящая в ЮФО (Северо-Восток), относительно развиты в промышленном и аграрном аспектах, имеют развитую инфраструктуру (в том числе и рыночную — Ростов-на-Дону, Краснодар, Волгоград). Юг, нисходящий в предгорья и заточенный в горах, — это семь республик, развитие и благосостояние которых одно из самых низких среди субъектов РФ (некоторое исключение — Северная Осетия). В центре — среднеразвитое Ставрополье и малонаселенная Калмыкия.

3. ПРОИЗВОДСТВО И ВОСПРОИЗВОДСТВО

Отраслевое производство Юга России имеет ряд особенностей, дающих специфику теоретической проблеме воспроизводства, с которой студенты уже знакомы из курса макроэкономики.

Таблица 6.2
Динамика валового регионального продукта Южного Федерального Округа
в 1995-2000 гг.*

Регионы	млн руб. (до 1998 г. - млрд руб.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Южный Федеральный Округ, всего	114 929,5	156 886,3	172 341,4	195 476,9	335 165,1	466 232,8
Республика Адыгея	1840,5	2417,5	2816,9	3385,8	5110,2	6310,6
Республика Дагестан	4148,2	8019,3	8636,1	8494,2	13043,2	15 429,8
Республика Ингушетия	562,7	846,9	1055,1	1084,0	2030,7	3765,1
Кабардино-Балкарская Республика	2627,1	4434,6	500,5	6299,9	10 529,8	12 347,1
Республика Калмыкия	890,2	1313,2	1659,9	1718,1	2127,1	2759,6
Карачаево-Черкесская Республика	1701,7	2494,8	2713,0	2846,2	4317,5	6432,5
Республика Северная Осетия-Алания	2329,0	3173,8	3392,2	4126,4	7572,3	8253,4
Краснодарский край	30 943,4	45 698,5	45576,6	54 866,5	108 100,8	201 316,7
Ставропольский край	18 171,7	22 060,2	-25356,6	29 223,4	43 440,1	47 563,2
Астраханская область	5746,6	8151,4	9420,1	11 217,1	18 942,9	19 578,6
Волгоградская область	19 629,8	28 925,9	31137,7	31 949,2	49 974,2	52 716,4
Ростовская область	26 338,6	31 351,2	35573,7	40 266,1	68 975,9	89 759,8

* Составлено по материалам: Регионы России: Стат. Российский статистический ежегодник; Стат. сб. М.: сб. В 2 т. М.: Госкомстат России, 2001. Т. 2. С. 293; Госкомстат России. 2001. С. 372-380.

Здесь наблюдается наличие, хотя и слабо выраженное, монопольных отраслей, таких как комбайностроения, электровозостроения (резко упавших в период «шоковой» реконструкции), производства труб и добычи угля, выращивания зерна, риса и чая, добычи некоторых руд

цветных металлов и редкой древесины. Сильны позиции ВПК, рост которого явно наметился с 1999 г. Остальные позиции типичны — металлургия, химпром, АПК, стройиндустрия. На территории ЮФО производится каждая третья тонна российского зерна, каждая вторая тонна сахара, растительного масла, плодоовощных консервов, практически весь объем шерсти и винограда.

При 14,8 % населения ЮФО обеспечил в 2000 г. 17,8 % продукции сельского и 5,1 % промышленного производства России. Экономический рост в целом по округу составил 13,1 % (3-е место среди 7 округов).

Наиболее быстрыми темпами растет объем промышленного производства в Кабардино-Балкарии (149,5 %), Дагестане (120,3 %), Адыгее (119,5 %) и Ростовской области (118,5 %)*.

В экономику округа в 2002 г. вложено 161,8 млрд руб. инвестиций в основной капитал и 586,8 млн долл., что составляет около 11 % от российских объемов**. В 2000 г. перешли в заключительную стадию два крупнейших даже в масштабах страны инвестиционных проекта - пуск Ростовской АЭС и прокладка нефтепровода Тенгиз-Новороссийск (Каспийский трубопроводный консорциум).

По сравнению с 2000 г. инвестиции в 2002 г. увеличились в 10 субъектах Федерации ЮФО.

Отраслевая структура экономики регионов Южного Федерального округа представлена в табл. 6.3. Из таблицы видно, что субъекты ЮФО, где доля промышленности больше доли сельского хозяйства составляют группу из шести субъектов, причем только в Астраханской и Волгоградской областях доля промышленности в ВРП более трети, а в Ростовской области — четверть всего ВРП. Заметно по доле транспорта выделяется Краснодарский край.

* Данные ППП в ЮФО.

-1 Регионоведение. 2003 г. № 2. С. 110.

Таблица 6.3

Отраслевая структура экономики регионов Южного Федерального округа, % к ВРП, 2000 г.*

- Регионы ЮФО	Про-мышл-ь	Сельское хоз	Строительство	Транспорт	Связь	Торговля

	лен-ность	яйство	о			
Республика Адыгея	18,8	21,7	7,3	1.7	1,5	14,6
Республика Дагестан	18,3	26,5	7,9	5,1	0,7	16,1
Республика Ингушетия	11,8	3,8	8,4	0,7	0,5	8,7
Кабардино-Балкарская Республика	16,7	31,3	8,2	2,1	1,0	13,0
Республика Калмыкия	11,8	6,8	32,7	1,3	0,7	3,1
Карачаево-Черкесская Республика	18,5	28,0	4,4	1.4	1.8	14,1
Республика Северная Осетия-Алания	13,8	8,1	8,5	3,1	2,6	18,1
Краснодарский край	15,8	17,7	16,1	14,8	1,5	10,8
Ставропольский край	20,2	16,1	11,7	8,5	1,5	14,7
Астраханская	36,2	4,9	13.4	8,3	1.1	8,1

область						
Волгоградская область	34,6	13,6	11,0	6,8	1,4	7,5
Ростовская область	24,1	16,7	8,7	6,2	1,3	19,5

Отраслевая структура самой промышленности дана в таблице 6.4.

Из таблицы видно, что в ЮФО более развиты электроэнергетика, машиностроение, пищевая промышленность -они соотносятся по удельному весу с российским уровнем. Структура промышленности Ростовской области.

* Составлено по материалам: Регионы России: Социально-экономические показатели. М.: Госкомстат, 2002.

Таблица 6.4

Отраслевая структура промышленности ЮФО (1998 г., в % ко всей промышленности)*

Отрасли	ЮФО	Россия	Ростовская обл.
Электроэнергетика	15,6	10,4	17,1
Топливная промышленность	13,4	19,7	6,0
Черная и цветная металлургия	7,9	16,3	11,2
Химическая промышленность	8,2	6,9	3,5
Машиностроение и металлообработка	16,2	20,3	27,2
Лесная и деревообрабатывающая промышленность	2,0	4,4	1,7
Промышленность стройматериалов	4,9	3,1	2,9
Легкая	2,1	1,6	3,8

промышленность			
Пищевая промышленность	24,7	13,7	21,7

Определяющую роль в промышленности Юга России играют три региона — Ростовская и Волгоградская области и Краснодарский край. В 2000 г. они выработали 70 % промпродукции округа.

В топливном секторе промышленности имеет место переработка практически всех видов энергоносителей. Находится на подъеме нефтегазовая отрасль, основными центрами которой являются Астраханская и Волгоградская области и Краснодарский край, где стратегическим инвестором выступает нефтяная компания «Лукойл*. Добыча донецкого угля снижается, и наметилась тенденция свертывания угольной промышленности в Восточном Донбассе. Однако уголь при высокой стоимости имеет высокое качество (антрациты — кокс) и нужен для металлургии.

Хорошо развита пищевая промышленность, где лидирует Краснодарский край. Принципиальное значение для округа имеет восстановление позиций машиностроения как одной из высокотехнологичных отраслей. Основные объемы этой отрасли дают Ростовская и Волгоградская области. Сельскохозяйственное производство распределено в округе более равномерно, но и здесь ведущие позиции зани-

* Составлено по материалам: Регионы России: Социально-экономические показатели М.: Гомкостат, 2002. С. 398-399.

мают Краснодарский и Ставропольский края и Ростовская область. Заметен вклад Волгоградской области, Дагестана и Кабардино-Балкарии.

Сельское хозяйство регионов Южного Федерального округа (во всех категориях хозяйств)*

Таблица 6.5

Регионы ЮФО	Продукция сельского хозяйства, в	Индекс физического объема производства продукции

	действующих ценах в январе-сентябре 2002, млн руб.	сельского хозяйства, в % к январю-сентябрю 2001
Республика Адыгея	2179,8	93,4
Республика Дагестан	12 837,3	126,4
Республика Ингушетия	1266,0	106,5
Кабардино-Балкарская Республика	10 559,1	106,2
Республика Калмыкия	1451,8	102,2
Карачаево-Черкесская Республика	2753,2	101,4
Республика Северная Осетия-Алания	3325,0	107,0
Краснодарский край	52 184,8	106,9
Ставропольский край	24 965,4	114,4
Астраханская область	3314,0	102,0
Волгоградская область	19 598,9	104,2
Ростовская область	29 042,1	103,9

Как видно из таблицы за исключением Адыгеи и Чечни (нет данных) сельское хозяйство не стояло на месте, небольшой объем валового производства был на Кубани (52,2 млрд руб.). Затем идет Ростовская область (29,1 млрд руб.), и Ставропольский край (24,9 млрд руб.).

В целом, крупнотоварное агропроизводство Юга России

характеризуется высоким износом техники, низким уров-
* Социально-экономическое положение Ростовской области в январе-сентябре 2002 года. Ростов н/д РОКГС, 2002. С. 20
нем применения удобрений, невысокой производительностью труда, диспаритетом цен («вилка»-разница: низкие цены на закупку сельхозпродукции и высокие цены на технику, ГСМ, удобрения, услуги, корма и т.д.). Поэтому аграрному сектору нужны поддержка региональных администраций и развитие здоровых рыночных товарно-денежных отношений в системе аграрной реформы.

Инвестиции в ЮФО объясняются как появлением собственных производственных и кредитных ресурсов (в меньшей степени), так и притоком средств из других регионов и по централизованным проектам.

В 2000 г. около 40 % всего объема инвестиций в основной капитал пришлись на Краснодарский край (52,0 млрд руб.), индекс экономического роста составил 137 пунктов. Деньги осваивались на ряде проектов, в т.ч. таких как работы Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) и Газпрома на прокладку газопровода по дну Черного моря в Турцию. Второе место по объемам инвестиций при высоких темпах роста (133 % за 2000 г.) занимает Ростовская область, где также большую роль сыграли инвестиции Минатома РФ на подготовку и ввод РоАЭС. За первое полугодие 2000 г. инвестиции в основной капитал составили 42 млрд руб., а иностранные инвестиции в I квартале — 233,8 млн долл. В Кабардино-Балкарии, Адыгее и Карачаево-Черкесии объем инвестиций значительно снизился.

В большинстве регионов округа основной объем жилищного строительства финансируется непосредственно населением. Больше всего жилья строится в Краснодарском крае. В семи из 12 (без Чечни) субъектах ЮФО жилищное строительство несколько замедлилось, особенно малоинтенсивно оно в Волгоградской области.

Одним из наиболее коррелирующих с оценкой общего экономического развития является потребление электроэнергии. Так, в первой половине 2001 г. этот показатель по округам составил 3 088 кВт-ч на душу населения (Россия - 5934 кВт-ч) и был самым низким среди других округов (Ср.: Уральский ФО - 10 388 кВт-ч). Внутри же
округа — по субъектам — показатели кВт-ч на душу населения таковы: Адыгея — 2002, Дагестан — 1623,

Ингушетия — 771, Кабардино-Балкария — 2018, Калмыкия — 1974, Карачаево-Черкесия — 2697, Северная Осетия - 3017, Чечня — 837, Краснодарский край — 2 886, Ставропольский край — 3042, Астраханская область - 3 548, Волгоградская область — 6 296, Ростовская область — 2 997.
В 2002 году выработка электороэнергии всеми элекростанции территории Южэнерго увеличились по сравнению с 2001 годом на 8,7 % и составила 47,4 млрд кВт-ч, электропотребление в 2002 году достигло 48,7 млрд кВт-ч.
В настоящее время в электроэнергетики региона сложилась непростая ситуация, явившаяся следствием износа основных производственных фондов предприятий отрасли*.

4. ТРАНСПОРТНО-ДОРОЖНЫЙ КОМПЛЕКС

Транспорт является важнейшей и развитой отраслью Юга России. Его значение выходит далеко за рамки данного региона. Транспортно-дорожный комплекс (ТДК) включает в себя автотранспорт и автодороги; железнодорожный транспорт и магистрали, мосты, туннели, вокзалы; речной и морской (водный) транспорт; воздушный транспорт; трубопроводные магистрали, перекачивающие станции. Каждый вид транспорта связан с региональными базами, проектными и конструкторскими бюро, службами контроля и т.п.
Главный вид транспорта на Юге России - железнодорожный. С севера на юг территорию ЮФО пересекают магистрали Москва — Ростов — Адлер и Москва — Баку. Они пересекаются с другой веткой: Новороссийск — Краснодар — Волгоград. Эти магистрали обеспечивают связи субъектов ЮФО и выход на Украину, в Закавказье, Поволжье и центр страны.
Крупнейшими железнодорожными узлами ЮФО являются Ростово-Батайский, Лиховской, Тихорецкий, Волго-

* Южный Федеральный. 2003. № 30.13 авг.

градский. Густота железнодорожной и автодорожной сетей в 2—3 раза превышает среднероссийский показатель, однако доля окружного ТДК несколько сократилась. Так, на долю

ТДК Юга России приходилось 7,9 % грузоперевозок и 5,2 % пассажиропотока (в 1990 г. — 9,8 и 4,1 % соответственно).
Автомобильный транспорт обеспечил в 2002 году перемещение 12,6 % грузоперевозок и 10,7 % пассажиров (в 1990 г. - 14,5 и 10,9 % соответственно).
В регионе расположены все южные морские и устьевые речные порты, они же — конечные ж.д. станции. В них концентрируется до половины грузооборота страны. Здесь три незамерзающих моря и 15 портов.
Значительное развитие трубопроводного транспорта объясняется тем, что Юг России (в т.ч. Прикаспийская зона) является производителем нефти и газа. Важен и их транзит. Общий объем перекачки нефтепродуктов и нефти составляет более 100 млнт, газа - около 40 млрд м3. Общая длина нефтепроводов в регионе составляет 4,4 тыс. км, а газопроводов — 11,3 тыс. км.
Наибольший удельный вес в валовой продукции транспортной отрасли Юга России занимает автомобильный транспорт — 47,9 %, затем железнодорожный — 41,4 %, морской - 4,3 %, речной - 2,6 %, трубопроводный -2,2 %, воздушный — 1,6 %.
Густота автомобильных дорог общего пользования' с твердым покрытием составляла по ЮФО 110 км (на 1 тыс. квадратных километров территории), в то время как в 1990 году — 99 км. В России в среднем показатель густоты автодорог составил в 2002 году 32 км. Для сравнения в ЦФО - 186 км, С-ЗФО - 39 км, ПФО - 123 км, УрФО -20 км и СибФО - 18 км.*
Главной задачей ТДК является обеспечение стабильности и качественного обслуживания перевозок. Пограничное расположение, единственный выход к южным морям, перевозки промышленных и сельскохозяйственных грузов,
* Российский статистический ежегодник. 2003: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2003. С. 462.
топлива — выдвигают транспортные проблемы в число первоочередных и поднимают проблему на федеральный уровень.

5. РЫНОЧНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ФИНАНСЫ

Под рыночными процессами здесь понимается становление

рыночной инфраструктуры, во-первых, и, во-вторых, функционирование на Юге России различных типов рынка - ценных бумаг, рабочей силы, земли и др.
Финансы понимаются здесь как совокупность всех денежных отношений, то есть финансов в узком смысле (бюджетные потоки, налоги, субсидии и т.д.) плюс кредитные потоки и запасы («фонды») (займы, ценные бумаги, кредиты, фонды), а также структура и объем денежной массы и процессы денежного обращения (в том числе «местные деньги»).
Финансы включают, как нам представляется, также внебюджетные фонды и страховые процессы. Все это трактуется как «финансы в широком смысле» и создает предпосылки целостного подхода.

5.1. Рыночная инфраструктура

Региональная рыночная инфраструктура создает общие условия функционирования предпринимательства, обеспечивает устойчивое функционирование всех рынков (спрос-предложение, конкурентная среда, кредиты, страхование, арбитражей т.д.). Рыночная инфраструктура носит системный характер, и к одним из ее главных компонентов относятся банки, другие кредитно-бюджетные институты, госфин органы, налоговая и казначейская подсистемы, счетная палата, лизинговые и трастовые компании, торгово-промышленные палаты, консалтинговые фирмы.
Рынок товаров и услуг включает товарные биржи, торговые дома, ярмарки, аукционы, выставки, коммерческие центры, сервисные и транспортно-складские фирмы.
В рыночную инфраструктуру также включены центры занятости, валютные биржи, инвестиционные фонды и другие коммерческие структуры (институты).

Наряду с коммерческими в регионе действуют многочисленные некоммерческие организации, например, в области образовательных и медицинских услуг.
5.1.1. Одним из существенных элементов рыночной инфраструктуры являются банки. В регионе функционирует множество банков, имеющих расчетные и кредитные функции, а эмиссия сосредоточена в Центральном банке России.

Кредитование предприятий и населения осуществляют коммерческие банки — сберегательные, инвестиционные, инновационные, ипотечные. Имеются филиалы столичных банков, небанковские кредитные организации. На 01.07.2003 г. во всей России около 1 280 банков и около 40 небанковских кредитных организаций. Со 100-процентным иностранным участием действовало 23 банка. Генеральную рецензию имеют около 300 кредитных организаций (КО). Активы КО в Южном Федеральном округе составляют 36,5 млрд руб., в валюте (в пересчете) — более 5 млрд руб. На территории ЮФО действует 139 кредитных организаций, имеющих 167 филиалов и около 300 филиалов иногородних банков. Наибольшее число банковских учреждений действует в Дагестане (42), Краснодарском крае (28) и Ростовской области (25).

На счетах банков округа аккумулировано на 01.04.2001 г. 580 млн руб. бюджетных средств, 6,6 млрд руб. средств предприятий и организаций, 70 млрд руб. вкладов и депозитов. Кредитный портфель банков региона приблизился к 10 млрд руб. Банки сосредоточили 22,1 млрд руб. активов, причем 80 % - в 28 банках*.

На 100 тыс. человек в Южном Федеральном округе приходится 3 кредитные организации, против 2,89 в среднем по России.

Наиболее динамичным ресурсом кредитных организаций является вклады населения, их общая сумма составила к середине 2003 года в 1,6 раза.

Масштабы и структура деятельности коммерческих банков отражены в таблице 6.6.

* См. официальный сайт Банка России, http://www.cbr.ru. и Бюллетень банковской статистики за 2001 год; Южный Федеральный. 2003. Исент.

Таблица 6.6 Показатели деятельности коммерческий банков России по состоянию на 01.01.2002 г.

	Количество банков		Банки и филиалы		Операции с иностранной валютой				Депозиты юр. лиц в инвалюте		Кредиты юр. лицам, руб.		Кредиты физ. лицам, руб.	
	единиц	%	единиц	%	продаж	%	покупка	%	единиц	%	единиц	%	единиц	%

					а									
Российская Федерация	1311	100	5104	100	5655,6	100	3411,28	100	644312,1	100	503440,4	100	34147,8	100
Центральный ФО	693	52,86	1575	30,86	1637,7	28,96	1682,01	49,31	308741,2	47,92	268985	53,43	10674,9	25,78
Северо-Западный ФО	93	7,09	489	9,58	588,7	10,41	512,72	15,03	59030,1	9,16	34936,6	6,94	2751,5	8,06
Южный ФО	148	11,29	721	14,13	553,7	9,79	248,26	7,28	41476,2	6,44	21258,6	4,22	2903	18476
Приволжский ФО	159	12,13	721	14,13	834	14,75	391,25	11,47	81917,2	12,71	66864.4	13,28	7134,7	20,89
Уральский ФО	82	6,25	526	10,31	922,9	16,32	225,01	6,6	90372,1	14,03	57006,8	11,32	3839.9	45597
Сибирский ФО	90	6,86	539	10,56	713,9	12,62	211,12	6,19	42569,4	6,61	42962,8	8,53	5578,1	16,34
Дальневосточный ФО	46	3,51	308	373321	403	7,13	142,45	4,18	20206	3,14	11426,1	2,27	1265,6	3,71

Источник: Бюллетень банковской статистики. 2002. № 2. (ЦБ)

Наиболее крупными банками Юга России являются Юго-Западный и Северо-Кавказский банки Сбербанка России, «Центринвест», «Донинвест» (оба — Ростов-на-Дону), «Юг-

банк» (Краснодар).
Банки региона развиваются недостаточно эффективно. Все еще сказываются последствия финансового кризиса августа 1998 г., когда число банков на Юге России сократилось более чем на 40 %. Особенно тогда пострадал рынок ценных бумаг.
5.1.2. Важной подсистемой рынка является рынок ценных бумаг, или фондовый рынок. Представление о фондовом рынке дает нижеследующая схема.
Схема фондового рынка и его главной составляющей — рынка ценных бумаг

Как видно из схемы, фондовый рынок, основную часть которого составляют ценные бумаги, имеет подсистемы — от нормативно-правовой до организационной с их функциями. Основные субъекты этого рынка — банки, но большую роль

играют инвестиционные институты и специализированные компании. Эти институты осуществляют профессиональную брокерскую и дилерскую деятельность с акциями и др. ценными бумагами (см. схему) всех участников рынка. По состоянию на 31 декабря 2000 г. в субъектах ЮФО проведена госрегистрация 25 372 АО, из них 17 378 - ЗАО и 7994 - ОАО*. В течение 2000 г. предприятиями ЮФО зарегистрировано более 1 790 выпусков ценных бумаг, объем выпуска которых составил 16,66 млрд.руб.
Открытая подписка на ценные бумаги - один из немногих и главный способ привлечения стратегического инвестора. Понимание этого у большинства администраций регионов и руководителей предприятий отсутствует, что препятствует росту инвестиций. Их объем снижается уже 12 лет и составляет 22 % от уровня 1991 г. (2000 г.). В настоящее время инвестиционный климат неблагоприятен — приток прямых инвестиций в 5 раз меньше оттока капитала за рубеж. Возможности самофинансирования предприятий хоть и начали расти в связи с подъемом промышленности, но еще невелики. Конвертировать же сбережения населения в развитие экономики (вкладчик как инвестор) пока не удается, так как население лишь преодолевает отрицательные ожидания из-за краха сбережений в начале 90-х гг. и в августе 1998 г. Закон о гарантиях вкладов принят лишь весной 2004 года. В самое последнее время в ряде субъектов ЮФО обозначилась тенденция роста инвестиций.
Наивысшим спросом на фондовом рынке пользуются ценные бумаги региональных эмитентов энергетических компаний и компаний связи. Объем торгов дал такие удельные веса: связь - 71 %, энергетика — 14 %, металлургические АО — 9 %, машиностроительные — 6 %.
На 1 июля 2003 года по ЮФО зарегистрировано 295 выпусков (эмиссий) на общую сумму 2 066 379 тыс. руб.
* Отчет Регионального отделения ФКЦБ РФ в ЮФО за 2000 год.

Наиболее заметные объемы эмитирования наблюдались в Ростовской области (78 вып. на сумму 585 805 тыс. руб.), Волгоградской области, Краснодарском и Ставропольском краях, Карачаево-Черкесской Республике*.
В настоящее время действуют более 80-ти инвестиционных

институтов, имеющих лицензию. Наибольшее число профессиональных участников рынка ценных бумаг зарегистрировано в Ростовской и Волгоградской областях, Краснодарском и Ставропольском краях и республиках Калмыкия и Ингушетия.

Кроме инвестиционных компаний на рынке ценных бумаг работают кредитные организации — их около 30. Здесь ранжировка участников такова — лидируют банки Ростовской области, затем идут Волгоградская область, Краснодарский и Ставропольский края, Дагестан, Северная Осетия, Астраханская область.

5.1.3. Товарная и товарно-фондовая биржи как элементы рыночной инфраструктуры в ЮФО, как и в стране, развиты слабо, и число их сокращается. Так, на конец 1993 г. в стране было 159 бирж, а на начало 1999 г. — 64, то есть сокращение составило 60,7 %. В Ростовской области сейчас реально действуют 2 биржи, в Северо-Кавказском регионе — 10. В округе доминирует неорганизованный товарный рынок, хотя и делаются попытки создать оптовые рынки (г. Волгоград) отдельных массовых товаров, например, зерна или товаров народного потребления. В последнем случае доминируют крупные фирмы олигополистического типа.

5.1.4. Рассмотрим, как складывался и функционирует рынок труда.

На региональном рынке труда соотносятся спрос и предложение товара «рабочая сила», персонифицированного в работниках, которые делятея по половозрастному и профессиональному признакам, а также по месту жительства. Различают следующие контингенты населения: жители региона — трудовые ресурсы — занятые. Разница между занятыми и желающими работать (из числа трудовых ре-

* «Южный Федеральный». 2003.17 сент.

сурсов) как раз и дает «безработных». Их соотнесение с активным населением в процентах показывает уровень безработицы. Безработица, в свою очередь, имеет ряд видов (фрикционная, циклическая и т.д.). Таким образом, на рынок труда со стороны предложения выходят:

— потерявшие работу в связи с ухудшением конъюнктуры;
— впервые выходящие на рынок труда после учебы;
— демобилизованные из армии и освободившиеся из мест

заключения;
— домохозяйки, вынужденные пойти работать;
— мигранты из сопредельных территорий, в т.ч. и иностранные работники («гастарбайтеры");
-прочие.
В свою очередь, со стороны спроса на рынок труда выходят:
— организации и учреждения, где есть вакансии;
— мобилизованные и осужденные.
Спрос на рынке труда уменьшается за счет:
— роста самозанятости в мелком бизнесе;
— прекращения поиска работы и перехода в «пауперы»;
- отъезда в эмиграцию, или миграции в пределах России.
На Юге России регулирование рынка труда осуществляется 13 центрами занятости регионального уровня и центрами занятости городов и районов. Кроме регистрации безработных, службы занятости определяют тех, кому положено пособие по безработице, консультируют и переобучают временно свободных людей, создают информационную базу рабочих мест, конкурируют с частными фирмами по трудоустройству (зачастую теневого плана). Каждая служба занятости проводит активные мероприятия по формированию рабочих мест с использованием средств фонда обеспечения занятости.
Рассмотрим таблицу 6.7, характеризующую занятость.
Из таблицы видно, что наименьшая занятость от общего числа жителей наблюдалась в Ингушетии (32,6 %), а относительно достаточная («нормальная») в областях и краях ЮФО (53—59 %). Резко различается число официально зарегистрированных безработных (кол. 5) и безработных, выявленных по данным выборочного опроса (кол. 4).

Состояние рынка труда в ЮФО в 2000—2002 гг.
Таблица 6.7

Субъекты ЮФО	Число жителей, всего, тыс. чел.	Занятые в экономике от общего числа жителей, % в среднем за три	Безработные, в % к активному населению (на 01.12.2002 г.)	Зарегистрированные в службах занятости

		года		
Республика Адыгея	446,0	50,0	11,8	2,8
Республика Дагестан	2160,3	43,8	21,6	5,5
Республика Ингушетия	460,1	32,6	52,0	12,6
Кабардино-Балкарская республика	783,9	49,2	17,1	2,9
Республика Калмыкия	314,3	49,8	22,5	2,8
Карачаево-Черкесская республика	430,7	47,3	18,6	1,6
Республика Северная Осетия-Алания	677,0	43,5	22,7	1,3
г Чеченская республика	609,5			
" краснодарский край	4998,7	54,3	15,6	0,8
Ставропольский край	2654,2	54,5	13,2	1.0
Астраханская область	1012,8	58,8	14,0	1,9
Волгоградская область	2658,4	56,8	13,0	1,2
Ростовская область	4317,4	52,8	ИД	1,1
ЮФО всего:	21 600,3	—	16,9	-

Источник: Российская газета. 2001.14 февр., 4 авг.; Южный Федеральный. 2003. № 41. 29 окт. * - нет данных.

В целом, Центры занятости под эгидой Минтруда проводят политику на создание рабочих мест, проф(пере)обучение, квотирование рабочих мест для молодежи, инвалидов и др. маргинальных контингентов, а также осваивают сектор самозанятости, организации малого бизнеса. Относительно слабо организованы, практически повсеместно,

общественные работы.
5.1.5. Одним из важных условий развития рыночных отношений является деятельность консалтинговых и аудиторских фирм. Пока эти виды деятельности развиваются относительно медленно. Однако уже сейчас фирмы, действующие по западным технологиям, по своим оригинальным разработкам, по консалтинговым стандартам, количественно могут быть оценены цифрой до 60 единиц (из заметных, с лицензией). Аудиторских фирм примерно столько же.
Формирование такого рода менеджмента очень существенно повышает культуру бизнеса и служит критерием подтягивания к мировым стандартам.
5.1.6. Еще одним, по-видимому, важнейшим элементом рыночной инфраструктуры является страхование и, следовательно, страховые компании.
В целом по Югу России действует более 150 страховых организаций. Однако их число заметно колеблется во времени: 1993 г. - 196, 1995 г. - 256, 1997 г. - 194. Общая сумма страховых выплат статистика оценивает в 1,3-1,4 млрд руб., а сумма страховых взносов — примерно 0,5 млрд руб.
В ближайшее время ожидается либерализация страхового рынка и приход на него зарубежных страховщиков.
5.1.7. Информационная составляющая рынка Юга России пока не имеет отработанного механизма сбора, обработки и продажи информации. Имеют место некомпетентность, насильственность информационных сетей, асимметричность информации, высокие трансакционные издержки ее получения. Индексы конъюнктуры рынка, прогнозы цен, курса валют и рубля, объемов рынка, факторов и перспектив экономического роста — все эти информационные блоки пока весьма стохастичны, имеют колебательно-

сезонный характер (как, например, ожидание бед для бизнеса в августовские месяцы ряда последних лет) и не влияют критически на поведение предпринимателей и стратегию бюрократии (администраций).

5.2. Финансовые потоки и запасы (фонды) на территории ЮФО

Финансы ЮФО представляют собой совокупность средств, имеющихся у следующих субъектов рынка:
1. В узком смысле — это бюджет региона. Территориальный бюджет — форма образования и использования денежных средств» предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения субъекта РФ. Бюджет субъекта РФ и сводные бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет.
2. Внебюджетные фонды. До недавнего времени их насчитывалось до 60, но 5-6 из них были важнейшими: Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования, Фонд обеспечения занятости, дорожный фонд. По оценкам экспертов, общая сумма внебюджетных фондов была сопоставима с бюджетом региона. С 2002 г. часть социальных фондов включена напрямую в бюджетную систему и пополняются за счет единого социального налога.
3. Финансы предприятий. Сюда можно отнести суммы амортизационного фонда, фонд оплаты труда, прибыль предприятия. Часто под рубрикой «Финансы предприятий» имеют в виду экономическую прибыль, то есть сумму остающуюся за вычетом всех обязательных выплат, на развитие предприятия и дивиденды.
4. Финансы населения. К ним относят доходы населения, расходы и сбережения. Расходы в значительной части коррелируют с объемом товарооборота и суммой уплаченных налогов. Оценка размеров сбережений - дело статистически трудное и строится на оценках. Кроме того, оно затрудняется наличием теневых доходов.

5. Трансфертные платежи регионам из центра в рамках бюджетного федерализма плюс различные дотации, субсидии, субвенции, налоговые и другие льготы, компенсации последствий стихийных бедствий. ,
6. Финансирование Федеральных целевых программ (ФЦП), в том случае, если ее реализация проходит через данный регион.
7. Доходы региона от самостоятельной внешнеэкономической деятельности (сальдо ввоза-вывоза за вычетом налогов и таможенных пошлин).
8. Всякого рода безвозмездная финансовая помощь из-за

рубежа, например, по программе TASIS, или различных фондов (например, Сороса) или других коммерческих реципиентов.
9. Финансы страховых компаний, сборы и выплаты. С некоторой долей условности к финансовой системе региона можно отнести активы банков и других кредитных организаций, сосредотачивающих на депозитах средства предприятий и сбережения населения, сам кредитный портфель банка.
10. Теневые доходы, циркулирующие в регионе, формируются от бизнеса, от поборов, взяток, финансовых махинаций, хищений собственности, утаивания доходов. Часть теневых доходов носит перераспределительный характер.
Подходя к финансам региона как к целостности, как к агрегированной величине, можно задать вопрос: «Сколько же денег всего в регионе?». К сожалению, ответа на него в официальной статистике найти невозможно.
По нашим оценкам, «финансовая мощь» региона может в итоге составлять 3-4 бюджета, причем, эта сумма сильно дифференцирована у регионов-доноров и регионов-реципиентов, у регионов со слабой и сильной налоговой базой, у более и менее криминализированных, у приграничных и внутренних и т.п.
Существует показатель «финансовая обеспеченность региона» в тыс. руб на человека. Она указывает величину доходов региона из сводного финансового баланса (консолидированный бюджет плюс трансферты).

Таблица 6.8
Финансовая обеспеченность региона (тыс. руб./человека)

Субъекты федерации в ЮФО	Размер финансовой обеспеченности	
	2002 г. (оценка)	2004 г. (прогноз)
Республика Адыгея	18,6	23,7
Республика Дагестан	16,8	22,9
Республика	12,3	13,9

Ингушетия		
Кабардино-Балкарская республика	20,7	29,3
Республика Калмыкия	29,1	38,8
Карачаево-Черкесская республика	19,1	22,9
Республика Северная Осетия-Алания	34,1	47,9
Чеченская республика	.*	
Краснодарский край	25,1	41,8
Ставропольский край	17,8	26,5
Астраханская область	29,9	51,6
Волгоградская область	16,8	27,7
Ростовская область	18,9	32,9
Москва	49,8	144,0
Российская Федерация	28,6	52,1

Источник: По данным доклада миниэкономики РФ // Экономика и жизнь. 2004. № 2. С. 4. «Бизнес-навигатор».
* — нет данных.

Как видно из таблицы 6.8, в основном Минэкономики прогнозирует рост финансовой обеспеченности регионов ЮФО, за исключением Адыгеи и Ингушетии.

Средний размер финансового обеспечения (см. строку «Российская Федерация») выше, чем любом регионе ЮФО. Это говорит о недостаточной финансовой масштабности округа. К 2002 г. разрыв еще более увеличивается. Ив разы разрыв больше, чем в столице Федерации.

Сам ЮФО вносит налоговые поступления в бюджет России долей в 6,3 %, в то время как только Москва, например, дает 22,5 % (см. Вопросы экономики. 2000. № 10. С. 65.).

Бюджетную составляющую регионов ЮФО можно проследить по

таблице 6.9.

Таблица 6.9

Исполнение бюджетов субъектов Федерации в I полугодии 2001 г. (тыс. руб.)

Субъекты РФ в ЮФО	Доходы	Расходы	Сальдо* ,
1	2	3	4
Республика Адыгея	2214,6	2227,7	-7,1
Республика Дагестан	11 587,9	11 481,6	+10,6
Республика Ингушетия	2375,5.	2425,7	-50,4
Кабардино-Балкарская Республика	4896,0	4760,9	+13,5
Республика Калмыкия	1892,1	1834,3	+5,8
Карачаево-Черкесская Республика	1975,5	1975,2	+0,3
Республика Северная Осетия-Алания	4512,4	4548,6	-3,2
Чеченская Республика	3109,9	2742,1	+36,8
Краснодарский край	18 817,5	25 246,6	-64,3
Ставропольский край	6962,4	10 771,8	-38,1
Астраханская область	3799,5	4821,9	-10,2
Волгоградская область	9722,1	12 225,5	-25,0
Ростовская область	12 994,4	20 034,3	-70,4

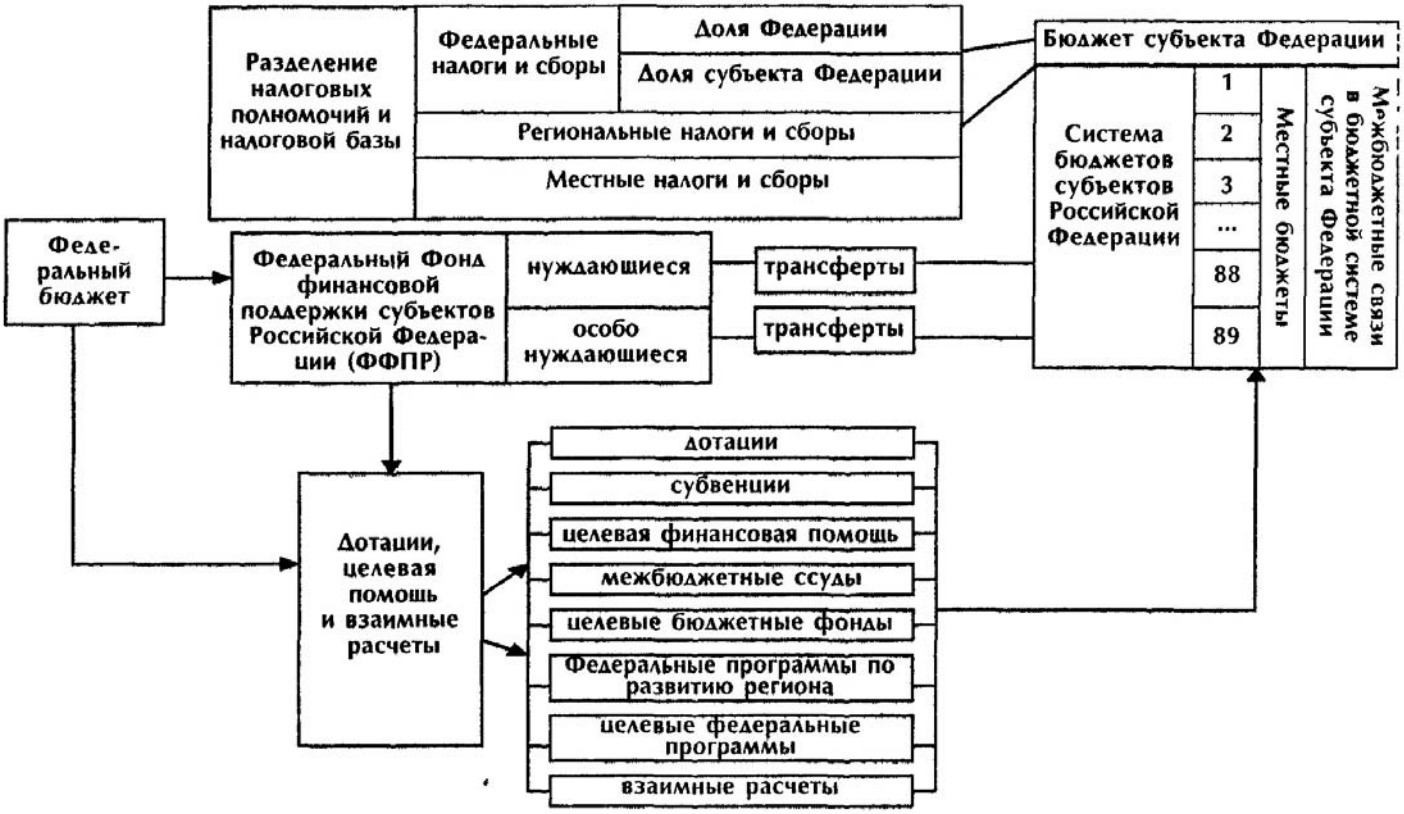
Источник: Регионы России: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2002. С. 754, 759.

* Расчет колонки 4 выполнен авт.

Как видно из таблицы 6.9, 7 из 13 субъектов ЮФО имеют дефицит бюджета (отрицательное сальдо). Наибольший

дефицит имеют 3 субъекта - Ростовская область, Краснодарский край, Республика Ингушетия.
Бюджетный федерализм — это система межбюджетных взаимоотношений центра и регионов по поводу сбора, распределения, перераспределения и расходования бюджетных ресурсов. Если эти отношения выходят за рамки узко бюджетных связей, то имеет место финансовый федерализм, одна из самых существенных составляющих федерализма как такового. Представление о структуре бюджетного федерализма дает приведенная ниже схема. Переход от бюджетного к финансовому федерализму означает привлечение в регион, кроме бюджетных, еще и других средств, рациональное использование всех финан-

Схема бюджетного федерализма РФ



совых ресурсов региона, выработку минимальных социальных стандартов и совершенствование трансфертов.
Один из центральных вопросов — выявление и целевое использование доходов от собственности: амортизации, процента, ренты. Это важные источники инвестиций. Мобилизация их на нужды регионального развития должна идти по пути совершенствования территориального управления собственностью и улучшения системы долевого участия. Первое подразумевает продолжение передачи соответствующих объектов федеральной собственности (не исключен и обратный уточняющий процесс) и создание на

базе территориальных агентств Мингосимущества сети региональных и местных инвестиционно-холдинговых компаний. Второе — состоит в том, что в случае строительства и расширения коммерческих объектов местные органы должны подсчитывать дополнительную нагрузку на инфраструктуру и договариваться о компенсации затрат. Если же региональные субъекты строят новые объекты инфраструктуры, то их стоимость должна ложиться и на бизнес, получающий от этого дополнительный выигрыш (мост, выставочный комплекс, информационный центр и т.п.). Очевидно, большую роль при этом должны играть торгово-промышленные палаты.

Финансовый федерализм требует своего развития в следующих направлениях:

— финансирование регионального развития наряду с целевыми программами и в дополнение к ним;

— целевое использование доходов от собственности, их капитализация в пользу регионов и муниципалитетов;

— перспективное бюджетное планирование, так как финансирование часто не укладывается в рамки годового бюджета, нужны прогнозы долгосрочного развития регионов и муниципалитетов;

— формирование (завершение) минимальных социальных стандартов по регионам;

— развитие системы трансфертов, которые должны не полностью исключать (уравниловка!), а смягчать неравенство в доходах;

— более четко распределять qpeflCTsa фондов регионального развития (ФФПР и т.п.).

При соблюдении этих требований все финансы региона (предприятий, населения, иностранные) работали бы на экономическое развитие каждого локалитета.

Тем не менее, зависимость регионов от федерального центра усиливается. Так, в 2002 г. доля трансфертов и ФФПР в собственных доходах 20 регионов составляла от 65 % и выше. В том числе 5 из них — республики в составе ЮФО, где доля КИР доходила до 91,3 %; Ингушетии - 86 %, Дагестана - 85,5 %*.

6. СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ

Социальные процессы включают в себя как социальное

положение населения ЮФО, так и социальную политику, проводимую государством и Администрациями регионов (муниципалитетов). Структура социального положения и направления социальной политики в общем и целом совпадают и имеют следующие аспекты:
— демографический (рождаемость-смертность, продолжительность жизни, половозрастные и профессиональные тенденции, миграция);
— занятость/безработица;
— доходы и политика доходов (структура и динамика доходов-расходов, теневые доходы);
— жилье и жилищная политика, коммунальные услуги;
— социальные выплаты и главнейшая — пенсионная политика (реформа), помощь маргиналам, льготы и т.д. — трансферты;
— обучение и политика (реформа) образования, в том числе высшего;
— лечение и политика в области здравоохранения, реформа медицинского страхования;
— обеспечение культурного и физического развития граждан (театры, музеи, книгоиздательства, стадионы, спорткомплексы и т.д.);
* Бюджетные крепостные // Экономика и жизнь. 2003. № 36. С. 31.

— обеспечение торгового обслуживания населения;
— борьба с наркоманией.
Есть и другие аспекты (защита прав, безопасность, социальная ситуация в армии и с армией и т.д.), но и перечисленных достаточно, чтобы увидеть громадность масштабов данного вида жизнедеятельности.
При переходе к рынку, иначе говоря — к смене социального строя, дело осложняется еще и коммерциализацией многих секторов социальной сферы, неэффективностью или системной невозможностью старых форм.
В социальной сфере (политике) центр и регионы особенно конфликтны, противоречивы, подвержены чиновничьему произволу. Неширокие возможности государства способствуют передаче ряда проблем «на места», а «трансформационный спад» почти не давал возможностей развернуть социальную политику. Население дорогой ценой расплачивается за «шоковую терапию», ошибки, граничившие

с преступлениями, в социальной политике.
На этом фоне отрасли социального комплекса («непроизводственная сфера»), находящиеся на бюджетном финансировании, испытывают серьезные трудности, особенно в провинции и на селе.
Уровень потребления населения в ЮФО может быть охарактеризован величинами, представленными ниже в таблице 6.10.
Таблица довольно сложна и требует пояснений. Так, уровень покупательной способности населения указывает на соотношение среднегодового дохода и среднедушевого прожиточного минимума в данном регионе. Чем этот показатель выше, тем уровень потребления, при прочих равных условиях, выше.
Уровень потребления населения охватывает далеко не все потребление и рассчитывается как сумма оборота розничной торговли и объема платных услуг на душу населения*.
Уровень развития социальной инфраструктуры дается в баллах и представляет интегрированную суммарную оценку
* Прим. автора. В отличие от предыдущего (относительного) — этот показатель абсолютный (рубли), но приведенный (на душу).

Некоторые показатели уровня потребления в ЮФО
Таблица 6.10

Субъекты РФ в ЮФО	Уровень покупательной способности		Уровень потребления населения, тыс. руб./чел.		Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума		Уровень развития социальной инфраструктуры, баллы	
	1998 г.	2002 г.	1998 г.	2002 г.	1998 г.	2002 г.	1998 г.	2002 г.
Республика Адыгея	1,5	1Д	5,4	15,3	41,6	40,0	300,4	290,6
Республика Дагестан	1,1	0,6	3,4	10,6	57,5	65,0	140,1	144,8
Республика Ингушетия	0,6	0,3	1,6	9,9	76,7	96,0	352	352

Кабардино-Балкарская Республика	1,1	1,3	4,0	13,7	45,7	36,0	375	562
Республика Калмыкия	1,0	0,8	2,2	5,9	57,5	57,0	921	925
Карачаево-Черкесская Республика	1,2	0,7	4,6	9,8	48,2	39,8	248,3	248,3
Республика Северная Осетия-Алания	1,2	2,3	4,8	21,9	55,2	54,0	271,6	273,4
Краснодарский край	2,1	1,9	9,0	31,6	25,5	23,0	330,8	354,8
Ставропольский край	1,2	1,0	6,0	22,7	39,0	35,0	900,0	1481,2
Астраханская область	1,4	1,3	5,3	14,4	37,6	30,0	412,5	429,8
Волгоградская область	1,5	1,0	6,7	14,5	32,5	50,0	423,6	425,9
Ростовская область	2,1	1,8	9,9	29,5	21,0	33,5	438,8	427,5
Российская Федерация	2,0	1,7	9,2	25,2	29,2	30,5	491,3	493,5
Москва*	6,2	5,5	32,4	77,6	27,6	15,4	485,9	502,5

*Москва дается справочно, для сравнения.

Источник: Доклад Минэкономики РФ // Экономика и жизнь. 2000. № 19. С. 31.

по показателям обеспеченности детей в дошкольных учреждениях (детей на 100 мест), обеспеченность врачами и средним медперсоналом (медработников на 10 тыс. жителей), обеспеченности населения амбулаторно-поликлиническими учреждениями (число посещений в смену на 10 000 жителей)*.

Сама таблица может анализироваться по строкам, и тогда будет видно какому субъекту прогнозируется рост потребления. Можно и по столбцам (колонкам), и тогда видны ранги (места) субъектов ЮФО по данному (их четыре) показателю (хуже-лучше остальных)**.

Кроме названных показателей, одним из важнейших является жилье. В среднем по ЮФО обеспеченность населения жильем

на 1 жителя составляла в начале 2002 года величину 18,1 кв. м. Больше среднеокружнаго было жилье (метров): в Адыгее (21,8), Карачаево-Черкесии (18,6), Ставрополье (18,6), Волгоградской (19) и Ростовской (18,8) областях. Меньше - в Ингушетии (6,7). Близко к среднему значению — в остальных регионах. Ввод в действие жилых домов составил по ЮФО 5282 тыс. кв.м. Общей площади, или второе место по округам в расчете на 1 тыс. чел. Населения. По общей площади ввода в действие жилых домов в 2002 году внедрил Краснодарский край — 1645 тыс. кв.м., Ростовская область — 984 тыс. кв.м., Ставропольский край - 591 тыс. кв.м.***

Важным показателем социального положения населения являются денежные доходы, в том числе оплата труда. Они отражены в таблице 6.11.

Как видно из таблицы 6.11 прожиточный минимум за исключением Ингушетии обеспечивается, а рост реальной заработной платы наблюдается во всех субъектах, кроме той же республики. Если обратиться к данным приведенным Всероссийским Центром уровня жизни (ВЦУЖ), то в

* Показатель в самом деле же по смыслу и сводится к оценке, и то урезанный, по 3 позициям.

** Было бы интересно разобрать таблицу на семинаре поподробнее, тем более что это позиция Минэкономики РФ. Интересен и прогноз.

*** Российский статистический ежегодник. М., 2003. С. 445.

Таблица 6.11

Среднедушевые денежные доходы и среднемесячная зарплата регионов ЮФО

(в месяц, руб.)

Субъекты Федерации (регионы) в ЮФО	Среднедушевые доходы в месяц в 2001 г., руб.	Место среди регионе в ЮФО	Среднемесячная зарплата, руб.	Прожиточный минимум в % к доходу	Реальная зарплата по субъектам ЮФО в январе-мае 2003 г., в % к январю-маю 2002 г.
Республика Адыгея	1584,2	8	2056,6	85,9	117,3

Республика Дагестан	1463,9	11	1313,3	81,6	111,1
Республика Ингушетия	1074,5	12	2431,3	121,9	99,9
Кабардино-Балкарская Республика	1610,5	7	1718,3	81,9	105,4
Республика Калмыкия	1457,5	10	1975,1	143,2	100,6
Карачаево-Черкесская Республика	1455,1	9	1728,8	84,3	109,6
Республика Северная Осетия-Алания	2394,1	3	1938,0	68,2	106,9
Краснодарский край	2233,9	2	2806,3	55,1	108,9
Ставропольский край	1627,4	6	2242,5	64,4	102,1
Астраханская область	2063,6	5	2723,5	70,5	105,8
Волгоградская область	1706,8	4	2636,9	71,8	109,9
Ростовская область	2363,8	1	2340,3	44,0	110,9
Российская Федерация	1943,8	-	2382,4	.	-

Источник: Регионы России: Информ.-стат.сб.: В 2 т. М., 1999. Т. 1.; М., 2000. Т. 2. С. 467; Южный Федеральный окрук» 2Э01. Соц.-эконом. итоги. Ростов н/Д, 2002. С. 333; Южный Федеральный. 2003. № 38.8 окт.

2003 году на средний доход можно было «купить потребительских корзин»: в Ростовской области — 1,99 ед.; Волгоградской — 2,07; Республике СО Алания — 2,04; Астраханской области - 1,91; Краснодарском крае - 6,14 наборов корзин*.

Рассмотрим кратко позицию по образовательным услугам и образовательному потенциалу.

На долю ЮФО приходится около 14 % общей численности школ РФ, существуют и негосударственные школы, их уже около 60.

В округе функционирует около 130 вузов, в том числе негосударственных около 45 % (по РФ — в среднем 38 %). Отметим, что с середины 90-х гг. прошлого века заметно сокращалось число дошкольных учреждений (1990 г. — 11,5 тыс. ед., 1997 г. - 7,9 тыс. ед.).
Общее число студентов в вузах ЮФО в конце 90-х гг. колеблется в пределах 310—340 тыс. человек в год.
Важной характеристикой социального потенциала ЮФО является и численность занятых в социальной сфере. Эта цифра колеблется от 22 % всех занятых в Волгоградской области до 29,6 % в Кабардино-Балкарии, составляя в среднем по ЮФО - 26,1 % или 1643,0 тыс. человек.
В целом социальное положение населения ЮФО несколько проблемнее, а уровень жизни ниже, чем в других округах (за исключением Приморского). Заметно различается и ареал краев-областей по сравнению с ареалом республик по уровню денежных доходов, занятости, обеспеченности услугами здравоохранения и образования, транспорта и связи.
Существенной характеристикой социального положения является "индекс социального неблагополучия». Для его подсчета выделяется ряд позиций. Эксперты отобрали для России такие: число умерших, родившихся, уровень безработицы, среднемесячная зарплата, стоимость физиологического минимума, забастовки (потери, чел./дней), число преступлений, разводов, доли престарелых, покупательная способность средней зарплаты. Часть данных берется путем опросов. По результатам проведенного Российским
* Экономика и жизнь. 2004. № 2.

389
Таблица 6.12 Уровни социального неблагополучия

Субъекты РФ в ЮФО	Уровень социального неблагополучия (индекс)	Ранг по индексу среди субъектов РФ
Республика Адыгея	19,20	71
Республика Дагестан	21,70	58

Республика Ингушетия	.	
Кабардино-Балкарская Республика	19,34	70
Республика Калмыкия	19,74	73
Карачаево-Черкесская Республика	18,04	72
Республика Северная Осетия-Алания	19,58	68
Краснодарский край	25,50	15
Ставропольский край	23,29	38
Астраханская область	21,77	55
Волгоградская область	23,42	35
Ростовская область	26,58	9

Источник: Опрос 16. По материалам ВЦИОМ // http:www. finmfrket.ru/vciom/quest 16. htme; Социс, 1995. № 10.
Примечание: чем выше индекс, тем больше неблагополучие и меньше номер ранга. Справочно: Москва — 26, 59, ранг 8. обществом социологов опроса и анализа статистических данных рассчитаны индексы (табл. 6.12).

Заметно влияет на благосостояние всех жителей России и дает работу южанам рекреационный комплекс Юга России. Географически он расположен в Причерноморской полосе, начиная от Анапы и кончая Адлером. Практически сплошной цепочкой расположены санатории, дома отдыха, пляжи, лечебницы, детские оздоровительные (бывшие пионерские) лагеря, пансионаты, гостиницы.

Здравниц на этой полосе примерно 1100 единиц и туристических баз около 300. Всего в курортно-туристичес-кой отрасли края занято около 400 тыс. человек, а количество ежегодно отдыхающих на Кубани превышает 6 млн человек. Город-курорт Сочи — признанная

курортная столица страны. Большой Сочи протянулся почти на полто-
ры сотни километров, имея около 230 учреждений отдыха на 70 тыс. мест.
Уникальными рекреационными ресурсами обладает и Ставропольский край. Это огромные по запасу и исключительно разнообразные по химическому составу воды типа нарзан, ессентуки, смирновская, славяновская, радоновая и др. Уникальны грязи озера Большой Тамбукан, запасы около 2 млн т на площади около 180 га. Разнообразны туристско-экскурсионные маршруты через перевалы, на озера, водопады и т.п. Кавминводы - один из старейших и крупнейших санаторно-курортных районов страны, с его водо- и грязелечебницами, курортными поликлиниками и санаториями, одновременно могущий принять до 35 тыс.«курортников».
На Юге России концентрируется около трети российского санаторного коечного фонда. В 2000 г., по официальным сведениям, на Юге России отдохнуло 3,5 млн человек. С учетом незарегистрированных, самоорганизованных отдыхающих цифру можно, по-видимому, удвоить.
Популярны зимние виды отдыха в Приэльбрусье. Разворачивается как туристический ареал Красная Поляна. Становится все более популярным прикаспийский рекреационный регион с его пляжами (250 кв. км), с примерно 50 рекреационными предприятиями емкостью около 4,5 тыс. мест. Его использованию мешает этнополитичес-кая нестабильность.

7. ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИЕ СВЯЗИ

Интенсивная внешнеэкономическая деятельность (ВЭД) предприятий и субъектов Юга России обусловлена следующим:
— Юг России — это единственный выход страны в Каспийский и Азово-Черноморский бассейнны
— имеется развитая транспортно-коммуникационная сеть;
- относительно развиты отрасли промышленного и аграрного производства, рекреационно-туристический комплекс;

— открывшиеся в перестроечное время возможности по

самостоятельным внешним (в т.ч. приграничным) связям. Важно учесть, что существует сектор внешнеэкономических связей самих субъектов ЮФО, и во-вторых, ЮФО «эксплуатируется» как институционно-инфраструктурная система, и ВЭД осуществляется транзитом «через» ЮФО. Формы внешнеэкономических связей представлены прежде всего внешней торговлей, затем научно-техническими, финансово-кредитными связями, производственным сотрудничеством (кооперация, разделение труда), международным туризмом, обменом услугами, совместными проектами и программами, технической и гуманитарной помощью.

7.1. ЮФО как инфраструктурная база внешнеэкономических связей

ЮФО РФ имеет одно из крупнейших в стране Южное таможенное управление (ЮТУ). В его состав входит 21 таможня, 81 таможенный пост. На таможенной границе расположены 60 пунктов пропуска, в том числе 17 воздушных, 20 автомобильных, 9 железнодорожных и 1 речной. Протяженность сухопутных границ составляет около 2,3 тыс. км, в том числе с Грузией - 898 км, Казахстаном - 700 км, Украиной - 660 км.
В 2003 г. таможнями ЮФО оформлено более 125 тыс. грузовых таможенных деклараций. Наиболее крупные стоимостные объемы экспорта обеспечила Новороссийская таможня (55 %). Инфраструктурное обеспечение ВЭД (через и в ЮФО), кроме ЮТУ, обеспечивает сеть таможенных брокеров (около 60), валютные биржи, коммерческие банки, транспортные и экспедиционные компании, страховые организации, порты и аэропорты.
Транзит и таможенное оформление внешнеторговых грузов, не относящихся к субъектам ЮФО, составили в 2000 г. около 9,5 млрд долл. (транзит экспортных грузов и транзит импортных грузов соотносится как 6:1).

7.2. Собственная ВЭА ЮФО

О ее масштабах и стурктуре в региональном разрезе можно судить по таблице 6.13.
Как видно из таблицы, среднедушевая величина внешнеторгового оборота России в 3,6 раза превышает таковой по ЮФО. Это свидетельствует об относительно низкой доле самого ЮФО в ВЭД России. Действительно, в 2001 г. доля товарного оборота внешней торговли ЮФО составила 4,1 % (5,7 млрд долл.). Доля экспорта ЮФО в экспорте РФ составила 3,9 %, в импорте - 4,6 %.
На территории Юга России действовали представительства таких международных организаций как ОБСЕ, МБРР, TASIS, Южно-российский ваучерный фонд ЕБРР, «Институт «Открытое общество» (Фонд Содействия)», представительства ряда программ в области инвестиций и образования из США и др.
В перспективе стратегия развития ВЭД РФ будет способствовать закреплению за Югом России роли инфраструктурной базы - комплекса по обслуживанию ВЭД России, а также связей Европы с Востоком; импортозамещающего и в дальнейшем экспортирующего региона по сельхозпродукции (продовольственные товары — подсолнечное масло, мука, консервы, зерно); экспортера товаров машиностроения (комбайны, электровозы, вертолеты, приборы и т.д.).

7.3. Геоэкономическая безопасность Юга России

Безопасность - это состояние защищенности от угроз и вызовов как внутренних, так и внешних, в том числе в социально-экономическом плане. Эксперты рассчитывают пороговые значения безопасности, выход за которые представляет реальную угрозу экономике в виде кризисов, дефолтов, конкуренции, импортозависимости, роли сырьевого придатка, захвата позиций в экономике инофирмами (например, в страховании, инвестициях), оттока капитала за рубеж, «утечка мозгов» и т.д. Чтобы привести угро-

Таблица 6.13
Внешняя торговля ЮФО (2001 т.)*

Субъекты РФ в ЮФО	2001 г.,	Экспорт, млн	Импорт, млн	Всего внешнет	В/о на душу

	тыс. чел.	долл.	долл.	орговый оборот, млн долл.	населения, долл.
Республика Адыгея	445	95,4	22,0	117,4	666,0
Республика Дагестан	2169	92,4	18,4	110,8	512,9
Республика Ингушетия	460	82,4	4,2	87,6	190,4
Кабардино-Балкарская Республика	784	4,6	5,4	10,0	127,5
Республика Калмыкия	314	126,8	61,9	188,7	600,9
Карачаево-Черкесская Республика	431	4,4	8,5	14,9	329,2
Республика Северная Осетия-Алания	677	68,1	68,0	136,1	110,6
Краснодарский край	4999	991,6	627,2		323,8
Ставропольский край	2654	292,2	112,4	404,6	152,4
Астраханская область	1013	449,6	48,2	497,8	491,4
Волгоградская область	2658	735,7	272,1	1007,8	379,1
Ростовская область	4317	835,4	647,2	1482,6	343,4
ЮФО	21 523	3861,2	1895,7	5756,9	267,4
Российская Федерация	144 819	99 197,6	41 527,9	140 725,5	971,7

* Регионы России: Стат. сб. М.: Госкомстат России, 2002. С. 852.

зы в систему, важно понимать, что классификация угроз безопасности региона может идти:

— по сфере деятельности (экономическая, военная, информационная и т.д.);

— по источнику угрозы (техногенная, экологическая, внешнеполитическая, демографическая, этнократическая, природная и др.);
— по масштабам угроз (внешняя, федеральная, региональная, локальная);
— по времени угрозы (длительная, прогнозируемая, кратковременная, разовая, постоянная, дискретная, сезонная и т.п.).
Необходимо выделять объекты защиты, субъекты и факторы угроз-вызовов, особенности по масштабам и времени, предполагаемый ущерб, ресурсы для смягчения чрезвычайных ситуаций, институциональные структуры (например, МЧС и его службы). Для ЮФО угрозы имеют как общероссийский характер, так и свой региональный.
По первому блоку это: угроза безработицы и обнищания; финансовые кризисы, в т.ч. инфляция; захват ино-компаниями контрольных пакетов акций; утечка секретов из-за промышленного шпионажа; депопуляция (в регионах с преимущественно русским населением - края и области ЮФО); разрастание экономического криминала; другие угрозы. По второму блоку: дифференциация-разрыв социально-экономического положения населения субъектов ЮФО; боевые действия в Чечне; терроризм; отсутствие видимых реальных источников инвестиций; эт-нократизм (местные элиты в борьбе за «самостийность» и угроза роста сепаратизма); прочие опасности.

8. РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Экономика, развиваясь как система, подвергается уп-равляюще-регулирующему воздействию в двух аспектах. Во-первых, со стороны государства (программирующе-плановое и властно-административное начало).

Во-вторых, как саморегулирование на основе внутренних законов рыночной экономики и «правил игры», задаваемых субъектам рынка (от государства, собственно рынка, «теневых» сил).
И в том, и в другом случае регулирование экономики будет

тем успешнее, чем отчетливее будет осознаваться необходимость регионального менеджмента.
Сам менеджмент, родившийся на стыке XIX—XX вв., был нацелен на рост производительности труда сначала за счет рационализации трудоопераций, затем за счет организационных технологий, социальных факторов, инноваций, человеческого ресурса и т.д. Дополненный маркетингом менеджмент из общего менеджмента постепенно обогащался такими аспектами, как «стратегический менеджмент», «инновационный», «финансовый» и т.д. В конце концов, успехи управления распространили его на сферы услуг, культуры, социальное управление. Появились учебники по «социальному менеджменту».
В то же время во всех странах, и в России-СССР в том числе, шли поиски в области территориального управления, которые привели к необходимости, как нам представляется, «регионального менеджмента». Этот термин хотя и близок по смыслу термину «региональное управление», но подразумевает более обширные научные технологии, приемы, принципы, формы, методы и структуры.
В этом смысле считаем целесообразным предложить в территориальном аспекте так называемую «решетку менеджмента», применяемую в классическом менеджменте:
— по вертикали выстраиваются функции менеджмента: планирование (1), организация (2), руководство (3), учет и анализ (4), контроль (5) и прогнозирование (6);
— по горизонтали выстраиваются блоки управления: общее управление (а), текущее управления (б), финансовое (в), кадровое (г), инвестиционное (д), инновационное (е), социальное (ж), безопасность (3).
Возьмем для примера клеточку «Б2»: организация текущего управления в регионе включает оперативное руководство, планерки, штабы, «разруливание» текущих краткосрочных или одномоментных ситуаций. Находясь в этой

\ Блоки \ территори-\ ального \ управле-\ ния Функции \ террито-Nv риальног о \ управлен ия >^		Текущее управление	Кадры	Финансы	Инвестиции	Инновации	Социальное	Природоохранное	Внешнеэкономическое
		а	б	в	г	д	е	ж	3
Планир ование	1	А1	Б1	В1	Г1	Д1	Е1	Ж1	31
Органи зация	2	А2	Б2	В2	Г2	Д2	Е2	Ж2	32
Руково дство	3	А3	БЗ	ВЗ	ГЗ	Д3	ЕЗ	ЖЗ	33
Учет и анализ	4	А4	Б4	В4	Г4	Д4	Е4	Ж4	34
Контро ль	5	А5	Б5	В5	Г5	Д5	Е5	Ж5	35
Прогно зирова ние	6	А6	Б6	В6	Гб	Д6	Е6	Ж6	36

клеточке (фигурально говоря), управленец Администрации того или иного уровня не касается, например, инвестиционных проектов (это столбец «г» и ситуации от Г1 до Г6), не размышляет над изменением структуры управления и т.д. и т.п. Еще пример: клеточка (ситуация) «ГЗ» — это кадровый подбор, расстановка, «озадачивание», тестирование, аттестация, переобучение кадров, перемещение по служебной лестнице и т.д. и т.п.
Анализ матрицы показывает, что региональный менеджмент подразумевает множество технологических «узлов» (столбцы а — з перемножить со строками 1 - 6), представление о которых уже только одною своею постановкой упорядочивает

территориальное (региональное) управление, систематизирует представление об этой новой области знания, позволяет обучать так называемому «искусству администрирования» .

Большой переток приемов технологий управления идет и будет упорядоченно возрастать от предприятий, где менеджмент — уже норма, к территориям, где он пока еще «искусство». Хотя и здесь имеются существенные наработки региональных управленцев, обмен опытом среди которых позволяет обобщить все более множащиеся приемы, способы, формы, алгоритмы регионального управления.

Интересно, например, такого газетного заголовка как «Красноярский губернатор как кризис-менеджер» (Новая газета. 2002. № 91).

Важную роль в региональном менеджменте призваны играть региональные прогнозы, как органический этап (момент) территориального управления.

Так, в недавно появившейся капитальной работе по регионалистике академика А. Гранберга подробно анализируется «региональное прогнозирование в условиях переходного периода». В анализируемом нами разделе подчеркивается, что главным звеном в действующей системе прогнозирования стали краткосрочные прогнозы, затем, на втором месте, идут среднесрочные прогнозы, выполняемые, как правило, в процессе подготовки правительственных программ или по инициативе региональных исследовательских групп (например, добавим от себя, Лаборатория регионального прогнозирования совместно с Институтом, прогнозирования и СКНИИЭ и СП в г. Ростове-на-Дону). Территориальный аспект прогнозирования представлен прогнозами, где превалируют данные о финансовых и бюджетных показаниях субъектов РФ.

Сложившаяся к настоящему времени система прогнозирования пока слабо охватывает реальный сектор экономики, не определяет долгосрочные перспективы, не обеспечивает согласования макроэкономического отраслевого и регионального аспектов прогнозов.

К области регионального менеджмента относится и разработка региональных программ развития.

Появляются работы, где технология управления становится объектом специального исследования.

Большая проблема в области регионального менеджмента состоит и в уточнении пределов роста и масштабов

управленческого аппарата. Структура аппарата управления субъектов Федерации чрезвычайно громоздка и, на примере «типовой» республики, состоит из министерств (более десятка — экономики, образования, социальной защиты, труда, здравоохранения и т.д.), Госкомитетов (более полутора десятков — статистики, имущества, торговли, связи, антимонопольному регулированию и т.д.)» Управлений (более полутора десятков) и Отделов (около двух десятков). Кроме того, на территориях действуют собственно Федеративные органы — силовые департаменты МВД, Генпрокуратура, ФСБ, Министерства ГО и ЧС, отделения Федерального казначейства, налоговые службы, отделения ЦБ России, таможенные органы, горный, атомный и санитарный контроль, торгово-промышленная палата и т.д. и т.п.

Семь округов также дали прирост управленческого корпуса, например, в ЮФО около 200 человек составляют непосредственный аппарат Полномочного Представителя Президента РФ, но кроме этого создаются и межрегиональные координирующие структуры — например, межрегиональная инспекция Минналогов, Комитета по управлению госимуществом, Комиссия по ценным бумагам и т.д. Любой орган, созданный в Центре, вскоре получает свою «почку роста» в регионе (то есть коэффициент размножения равен 89!) с соответствующим обеспечением транспортом, связью, офисом, оргтехникой, мебелью, квартирами и т.п.

Для нашей страны с ее 88* субъектами и 30 тыс. местных бюджетов идея округов как объектов управления больше соответствует количественной теории оптимальной управляемости. Не случайно предполагается переход и на муниципальные округа с кустами мелких административных преобразований.

Трудности реализации ряда функций государства во взаимоотношениях с территориями объясняют и появление в самом начале 90-х гг. региональных Ассоциаций экономического содействия, созданных субъектами Федераций и финансируемых ими «вскладчину» (сначала по принципу 1 руб. с чел., населяющего каждый регион, а затем в процентах от ВРП).

* Происходит образование Пермского края.

В ассоциации республик, краев и областей Северного Кавказа функционирует 16 координационных групп, в

составе которых заместители руководителей территориальных органов власти, руководители структурных подразделений, а также другие специалисты. Каждый субъект Ассоциации имеет своего исполнительного директора.
Представители Ростовской области — в рамках разделения труда — курируют вопросы разработки экономических программ развития территорий (не путать с ФЦП!). Таких было разработано две - в 1996 и 2000 гг. Они согласованы и утверждены Главами всех субъектов Северного Кавказа (10 ед.) плюс присоединившиеся к ним Калмыкия, Абхазия и Донецкая обл. Украины. Волгоградская и Астраханская области состоят в Ассоциации «Большая Волга».
Сотрудничество Ассоциаций экономического взаимодействия с федеральным правительством формально обеспечивается в рамках Генерального соглашения между Правительством РФ и руководством Ассоциаций на инициативной взаимозаинтересованной основе.
Прирост бюрократии за истекший год сопровождался приростом экономических показателей ЮФО (в большинстве регионов по большинству показателей).
Все сказанное о региональном менеджменте, при правильной постановке, способствует формированию единого и освоенного экономического пространства (локалитета).
Сделаем в заключение краткие выводы.
1. Именно в рамках регионального менеджмента может быть рассмотрен вопрос о совершенствовании структуры управления регионами с переходом от механистических типов организаций (линейные, дивизионные и даже матричные) к новым типам, таким как многомерные, эдхократические, партисипативные. Суть новых подходов состоит в расширении свободы маневра (демократизации), к учету взаимных интересов и механизмов их согласований к сочетанию вертикальных и горизонтальных «сеток» управления.
2. Региональный менеджмент есть не только семантический «образ» (термин), а представляет собой логический узел исторического процесса развития общего менеджмента и его распространения на территориальное управление.

3. В логике «решетки менеджмента* заложена продуктивная

парадигма понимания, систематизации, обобщения опыта и развития технологий территориального управления, а также обучения региональных управленцев его навыкам, технологиям, процессам.
4. Существующие схемы управления в регионах складывались историко-эмпирически и спонтанно-бюрократически и не отвечают принципу оптимизации управления. Критерии рационализации бюрократического аппарата, снимающего его органиче- ские недостатки типа «почкование», асимметричной информации и поиска «политической ренты», могут быть выработаны с учетом опыта новейших структур управления, идущих от других разновидностей менеджмента к региональному менеджменту в виде перетока технологий.

9. ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ЮЖНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА ДО 2006 г.

В постсоветском экономическом развитии России вместо пятилетних планов большую роль стали играть «Программы развития.», а также прогнозы, разрабатываемые Минэкономики, начиная с 1992 г. Одним из успешных явились ежегодно обновляемые во всех субъектах Федерации «Программы обеспечения занятости» и «Программы социальной защиты населения». Кроме того, разрабатываются «Целевые комплексные программы» по тем или иным проблемным вопросам, разрабатываемые центральными экономическими органами. Представляемая здесь федеральная целевая социально-экономическая «Программа развития «Юг России» является оригинальной разработкой, потому что в ней соединены практически все частные ФЦП по 13 субъектам ЮФО и добавлены существенные блоки из «Программы социально-экономического развития республик, краев и областей Северного Кавказа», разработанные под эгидой «Ассоциации Северный Кавказ». В Программу развития Северного Кавказа интегрируются экономические и социальные проекты Астраханской и Волгоградской областей, а также ряд федеральных программ

отраслевых министерств и ведомств. На рабочих встречах с руководителями Правительства РФ, «первыми лицами»

Минфина, Минэкономразвития, Минфедерации, Минтранса, РАО «Газпром», РАО ЕЭС России, «Роснефти», «Меж-регионгаза», МПС, Сбербанка России, Россельхозбанка и др. для осуществления экономических и финансовых задач создано 18 окружных структур, утверждено 9 уполномоченных от различных министерств. Создаются межрегиональные службы по АПК, курортам, фонду имущества, казначейства и др.
Проект «Программы.» прошел всестороннюю экспертизу заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и согласован с Главами Администраций (губернаторами) и Президентами 8 республик Юга России.
Утверждена СМ Российской Федерация (август 2001 г.) рассчитана на 5 лет до 2006 г.
Программа строится по четырем уровням: первый -проекты межгосударственного значения (более 60 мероприятий); второй — проекты общефедерального значения (свыше 150 мероприятий); третий - проекты межрегионального значения (включено 300 объектов и мероприятий); и, наконец, четвертый — проекты регионального развития (около 260 объектов и мероприятий).
Все эти уровни заложены в шести разделах программы и предусматривают приоритетное развитие топливно-энергетического, промышленного, транспортного, агропромышленного, курортно-туристического и социального комплексов.
Базовым для региона является топливно-энергетический комплекс (ТЭК).
В настоящее время на Юге России добывается 14 млрд. куб. метров газа и 11 млн т нефти. Добыча углеводородного сырья может быть значительно увеличена за счет разведочных работ, освоения богатейших ресурсов нефзд и газа на акватории Каспийского моря и прилегающих территориях республик Дагестан и Калмыкия, а также Астраханской области. Закладываемые в программе меры позволят увеличить добычу нефти до 30 млн т, газа до 40 млрд куб. метров.
Реконструкция нефтеперерабатывающих заводов в Краснодарском крае, Ингушетии, строительство дополнительных заводов в Ставропольском крае, республиках Дагестан, Калмыкия, Северная Осетия-Алания дадут гарантию полного обеспечения округа горюче-смазочными материалами.
Реструктуризация угольной промышленности и строительство новых шахт «Обуховская» и «Шерловская-На-клонная»

акционерного общества «Донуголь» обеспечат увеличение добычи угля с 9 до 12—15 млн т в год.
В программе закладываются меры по устойчивому обеспечению региона электрической энергией. Предусматривается ввод генерирующих мощностей, имеющих межрегиональное значение, в том числе 2 блоков на Ростовской АЭС суммарной мощностью 2 млн кВт, проведение реконструкции трех существующих станций в Ставропольском крае и Ростовской области, строительство пяти электростанций, в том числе в республиках Дагестан, Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария и в Краснодарском крае. Все это должно снять энергодефицитность Южного региона.
В программе достойное место занимает раздел о транспортном комплексе. Его проекты имеют межгосударственное значение и тесно взаимосвязаны с развитием экономики и социальной сферы региона.
К их числу относятся крупные экспортно-проводящие нефте- и газопроводы, транснациональные транспортные коммуникации, обеспечивающие транзитное движение грузов через территорию региона.
В частности, предполагается, что транспортировка нефти и газа по трансконтинентальным топливопроводам через территорию региона будет осуществляться не только по нефтепроводу «Баку — Новороссийск», но также по нефтепроводу Казахстан - Новороссийск и в обход Украи-вы на участке Суходольная — Родионовская. Планируется также сооружение газопровода через Черное море (проект «Голубой поток») по международному маршруту «Изобильное — Черное море — Анкара».
Общий объем нефти, прокачиваемый через территорию Южного региона в ближайшие пять лет, превысит 100 млн т в год. Для сравнения сейчас 40 млн т.

Здесь же планируется развитие транспортных коридоров по шести важнейшим транспортным маршрутам, исключающим параллельные ходы следования грузов.
Среди них:
— международный транспортный коридор № 9: Хельсинки - Санкт-Петербург — Москва - Ростов-на-Дону -Новороссийск (Астрахань) с дублирующим железнодорожным ходом: Москва — Воронеж — Ростов-на-Дону — Краснодар - Новороссийск и

автомобильной магистралью Е-115 по тому же маршруту;
— многофункциональный транспортный коридор Москва - Ростов-на-Дону - Минеральные Воды - Махачкала - Баку - Джульфа (Иран) и параллельно - автомобильной магистралью «Кавказ»;
— транспортный коридор, связывающий Каспийское, Азовское и Черное моря и ряд других транспортных развязок, ввод которых почти на 15—20 дней сокращает доставку грузов и увеличивает объемы перевозок в 4 раза. Эти и другие проекты включены в отраслевую программу Министерства транспорта Российской Федерации «Дороги России 21 века».
Дальнейшее развитие получат Азово-Черноморские и Каспийский морские порты, что почти в 2 раза увеличивает перевалку грузов судоходным транспортом. В частности, намечено продолжить строительство порта «Оля» в Астраханской области с подводом к нему железнодорожной ветки и т.д.
Особое значение придается развитию агропромышленного комплекса.
Потенциальные возможности сельского хозяйства позволяют вдвое больше производить зерна, мяса, молока, яиц, других продуктов питания. Над этим сейчас работают специалисты АПК.
Планируемые в программе меры предусматривают не только увеличение производства, но и главное - укрепление материально-технической базы переработки сельхозпродукции через новые технологии и расфасовку товаров.
Значительные меры закладываются в программе по воспроизводству и сохранению биоресурсов бассейнов Каспийского и Азовского морей. Здесь предусматривается рекон-
струкция осетровых рыбоводных заводов в республиках Дагестан, Калмыкия и Астраханской области. Расширяются нерестилища маточного стада осетровых, других ценных пород рыбы в Ростовской и Волгоградской областях.
Запланированы и другие мероприятия.
Осуществление этих мероприятий даст возможность обеспечить продовольствием всю европейскую часть России.
Кардинальные преобразования предполагается осуществить в области промышленности.
В программе закладываются меры, обеспечивающие потребность сельского хозяйства в комбайнах, тракторах,

минеральных удобрениях, горюче-смазочных материалах. Дальнейшее развитие получает строительная индустрия, станко- и автомобилестроение, оборонный комплекс Южного региона.
Важнейшее место в программе занимает раздел о ку-рортно-туристском комплексе.
Основные усилия в этой отрасли будут направлены на сохранение и развитие общекурортной инфраструктуры и жизнеобеспечения, развитие туристского комплекса в соответствии с требованиями, предъявляемыми к курортам федерального и мирового значения.
К концу 2006 г. необходимо иметь число мест круглогодичного пребывания до 118 тыс., обеспечить ежегодный прием не менее 15-20 млн отдыхающих и туристов, увеличить площадь охраняемых территорий до 400 тыс. га, улучшить инфраструктуру курортов Кавказских Минеральных Вод и Большого Сочи, построить горнолыжный комплекс на Красной Поляне, диабетический центр в Ессентуках, новый лечебный корпус санатория «Горный воздух», «Золотое кольцо Кавказа», другие объекты.
В социальном блоке к приоритетным задачам отнесены более 300 проектов. Это вопросы занятости и профессиональной подготовки трудоспособного населения, выравнивание уровня резко различающихся по социально-экономическому развитию субъектов Федерации округа, регулирование миграционных потоков, а также социальной защиты беженцев, вынужденных переселенцев и граждан, пострадавших в результате межнациональных конфликтов.

В соответствии с разработанной программой дальнейшее развитие получают:
— культура — создание окружного центра культуры и искусства в городе Краснодаре, развитие творческих коллективов, проведение фестивалей, гастролей, конкурсов, смотров художественной самодеятельности;
- наука - образование в городе Ростове-на-Дону Южного отделения Российской Академии наук, осуществление более 10 научных разработок в нефтегазовом, агропромышленном, транспортном и оборонном комплексах;
- спорт - развитие различных видов спорта, в том числе по греко-римской и вольной борьбе, карате, футболу и автокроссу. В 2002 г. намечается проведение

международных соревнований по самбов городе Ростове-на-Дону ;
— средства массовой информации — создание и развитие единого информационного пространства в Южном федеральном округе;
— связь — доведение уровня телефонизации в субъектах округа с 16 до 21 единицы телефонов на 100 человек. По предварительной оценке в рамках Программы предполагается осуществить более 600 проектов на общую сумму свыше 150 млрд рублей. Ее реализация позволит построить и реконструировать сотни объектов и предприятий, укрепить их финансовое состояние, создать более 1 млн рабочих мест, решить проблему с жильем для беженцев и переселенцев, утроить доходы работающего населения, увеличить перевозку грузов и перекачку нефти в 4 раза, поднять объем консолидированного бюджета округа в 3 раза.
Производственные ресурсы планируется мобилизовать и выстроить в вертикально-интегрированные финансово-производственно-торговые комплексы.
В целом, выполнение этой «Программы.» должно поднять экономику Юга России, укрепить безопасность южных рубежей России, повысить благосостояние населения, а также привести к интеграции субъектов ЮФО в единый регионально-хозяйственный комплекс.
Некоторые итоги выполнения «Программы.» отражены в таблице 6.15.
Как видно из таблицы в соответствии с ФЦП «Юг России» в 2003 году работы были развернуты 232 проектных мероприятиях. Из 18 млрд. рублей освоено более 17,1 млрд рублей, или 95 % годовых объемов работ.
Из всех источников программа профинансирована на 16,7 млрд руб. Из федерального бюджета при годовом лимите 2,7 млрд руб., выделено 2,68 млрд руб. или 99,2 %.
Региональные бюджеты профинансировали 1,8 млрд руб., что составляет 98 % годовых обязательств.
За счет собственных средств предприятий, кредитов банков и инвестиций программа профинансирована в объеме 12,2 млрд руб. или 90 % годового плана.
Наиболее результативно программа была выполнена в Астраханской области (144 %), Республики Северная Осетия-Алания (126 %) и Краснодарском крае (101 %).
Хуже других освоение программных мероприятиях проходило

в Республиках Кабардино-Балкарии (77 %), Ингушетии (64 %), а также Ростовской области (37 %).
По итогам года было введено в эксплуатацию 201 объект и пусковой комплекс, в их числе школы в Республиках Дагестан, Ингушетии, Северной Осетии-Алании, Ставропольском крае, общей емкостью 1000 учебных мест, водопроводы в Ростовской области и Краснодарском крае, газопроводы в Калмыкии и Астрахани, специализированная противотуберкулезная больница в г. Ростове-на-Дону, Волгоградский центр трансплантации почки и диализа, мостовой переход через реку Псоу в Краснодарском крае и многие другие проекты.
Особый контроль был установлен за реализацией объектов социальной сферы. По программе в 2003 году были сданы в эксплуатацию 20 школ и 16 объектов и пусковых комплексов здравоохранения.
Важно подчеркнуть, что данные таблицы 6.14 касают ся новой редакции Федеральной Целевой Программы (ФЦП) утвержденной Правительством РФ № 310 от 29 мая 2003 года.

Итоги выполнения ФЦП

Наименование субъекта	Кол-во реализующихся на отч. дату (в %)	Предусмотренно всего по программе в 2003 г.	Освоено за 2003 г.	Процент освоения на отч. дату (в %)	Профинансировано из всех источников за 2003 г.
1	2	3	4	5	6
Республика Адыгея	4	116,6	115	99	114,6
Республика Дагестан	27	1660,3	1418	85	1367,8
Республика Ингушетия	14	632,8	408	64	353,7
Кабардино-Балкарская Республика	9	544,3	417	77	353,5
Республика Калмыкия	9	244,6	192	78	169,0
Карачаево-Черкесская Республика	9	133,7	117	88	109,6
Республика Северная Осетия-Алания	20	542,8	682	126	671,6
Краснодарский край	43	5312,7	5348	101	5312,5
Ставропольский край	34	700,0	621	89	590,5
Астраханская область	23	2515,8	3620	144	3571,5
Волгоградская область	19	3533,8	3378	96	3293,5
Ростовская область	21	2200,3	825	37	793,0
Всего	232	18 137,7	17 141	95	16 700,8

* *Источник*: Материалы финансово-экономической службы ЮФО.

Таблица 6.14

«Юг России» в 2003 году*

в том числе							
Федеральный бюджет		Бюджет субъекта		Средства министерств и ведомств		Внебюджетные источники	
предусмотрено	выдано	предусмотрено	выдано	предусмотрено	выдано	предусмотрено	выдано
7	8	9	10	11	12	13	14
105,0	105,0	11,0	9,6	0,0	0,0	0,6	0,0
360,0	360,0	460,9	425,0	293,3	293,3	546,1	289,5
225,0	225,0	110,7	90,0	3,5	3,5	293,6	35,2
229,0	193,4	84,8	68,0	12,4	22,0	218,1	70,1
118,0	118,0	48,6	32,0	7,0	7,0	71,0	12,0
105,1	105,1	27,1	3,0	1,5	1,5	0,0	0,0
191,6	191,6	71,2	70,0	25,0	25,0	255,0	385,0
222,0	208,0	303,8	255,5	109,8	104,9	4677,1	4744,1
185,0	185,0	128,9	122,5	34,0	38,0	352,1	245,0
101,2	101,2	151,4	103,0	9,6	107,3	2168,5	3260,0
110,0	110,0	255,0	210,0	19,5	19,5	3149,3	2954,0
150,0	150,0	198,7	400,0	13,0	13,0	1838,6	230,0
2101,9	2052,3	1852,1	1788,6	613,6	635	13 570,1	12 224,9

Федеральная целевая программа «Юг России» являлась своеобразным символом экономической политики Полномочного Представителя Президента. Однако исполнение ФЦП пошло не теми темпами, на которые рассчитывали ее разработчики. При том, что из федерального бюджета средства на ее функционирование поступали в полном

объеме, полпредству не удавалось обеспечить выделение предусмотренных программой средств из региональных бюджетов, а также интерес к программе частных инвесторов. В итоге, в 2003 году, через год после своего утверждения в Полпредстве РФ, программа была заметно сокращена. Кроме того неэффективной оказалась практика проведения международных инвестиционных конкурсов, организованных тогдашним полпредом в Мадриде и Берлине: привлеченные в регион инвестиционные ресурсы оказались несопоставимыми с затратами на их проведение*.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоусов В.М. Финансовая целостность региона и проблемы ее поддержания // Региональная политика в современной России. Краснодар, 1995.
2. Белоусов ВМ. Экономическая безопасность региона (принципы построения и основные блоки программы // В сб. Экономические проблемы становления рынка в России. Ростов н/Д, 1996.
3. Белоусов В.М. Экономические процессы в Южном федеральном округе // Известия вузов. СКР. Обществ, науки. 2002. № 2 - 4.1; № 3 - 4.2.
4. Бизнес-навигатор. Комплексная оценка уровня социально-экономического развития субъектов РФ в 2002—2004 годах // Экономика и жизнь. 2004. № 2. янв.
Ъ.Гранбврг А. Экономическое пространство России: трансформации на рубеже веков и альтернативы будущего // Общество и экономика. 1999. № 3, 4, 5.
6. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Юг России. Ростов н/Д, 2002.
* Сайт МД «Коммерсант», «Наше Время», 2004.10 марта.

7. Кизицкий М.И., Краславская Г.Н., Родзянко Н.Г. Экономический потенциал Южного федерального округа России / Отв. ред. В.Г. Казанцев. Ростов н/Д, 2001.
8. Комплексная оценка социально-экономического развития регионов РФ в 1998—2002 годах / Из доклада Минэкономики РФ «Уточненные параметры прогноза социально-экономического развития РФ до 2002 года // Экономика и жизнь. 2000. № 19.
9. Основные показатели экономического положения Российской Федерации //Российская газета. 2001.14 февр.
10. Попов А.В. Технология управления. М., 1999.
11. Пчелинцев О.С, Минченко М.М. Направления развития

финансового федерализма и проблема трансфертов // Проблемы прогнозирования. 2000. № 3.
12. Пятилетний план Казанцева // Независимая газета. 2000. 3 дек.
13. Регионы России: Информ.-стат. сб. В 2 т. М.: Госкомстат России, 1997.
14. Федеральная целевая программа социально-экономического развития «Юг России». Ростов н/Д, 1991.
15. Федеральные округа России: социально-экономическое развитие в 1996—1999 гг. // Вопросы экономики. 2000. № 10.
16. Юг России на рубеже III тысячелетия: территория, ресурсы, проблемы, приоритеты / Под ред. А.Г. Дружинина, Ю.С. Колесникова. Ростов н/Д, 2000.
17. Южный федеральный округ 2000. Социально-экономические итоги: Информ.-анал. мат. Ростоблкомстата. Ростов н/Д, 2001. С. 4-5.
18. Южный федеральный округ 2001. Социально-экономические итоги. Информационно-аналитический материал. Ростов н/Д, 2002.

Раздел 7. КУЛЬТУРНЫЕ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ

1. Основные понятия этнической культурологии. 2. Религия в системе культуры. 3. Культура и религии Юга России. Литература.

1. ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ЭТНИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЛОГИИ

В современной отечественной культурологии нарастает потребность в теоретико-методологическом осмыслении проблем региональной культуры. Культура региональная (от лат. regio — область, страна) — это надэтническая и над-конфессиональная культура, которая складывается в процессе тесного и постоянного взаимодействия культур рад-личных социальных и этнических общностей, проживающих в пределах определенной территории. Интерес к региональной культуре обусловлен проблемами этнокультурного характера, которые обострились в каждом из регионов России в конце XX в. Это следующие проблемы: кризис этнокультурной идентичности; рост этнического самосознания; воскрешение этнических архетипов и символов; возрождение религиозных традиций, обрядов и обычаев, норм права; образование националистических и религиозных движений, организаций; проявление элементов этноцентризма, этнофобии; этнокультурные конфликты и др. Все это обусловило появление нового направления в гуманитарной науке — этнической культурологии.

Весомый вклад в формирование этнической культурологии внесли советские ученые: С.А. Арутюнов, Ю.В. Бром-лей, Л.Н. Гумилев, Л.М. Дробижева, А.А. Сусоколов, Я.В. Чеснов и др. В их работах были сформулированы базовые теоретико-методологические проблемы этнической культурологии, проведен обстоятельный анализ конкретных социологических исследований по таким темам, как особенности традиционных культур советских народов, изменения в семейно-бытовой сфере жизни советских народов, процесс формирования советской интернациональной культуры, этнокультурные стереотипы и т.д. В развитие постсоветской этнической культурологии внесли свою лепту СВ. Лурье, Н.М. Лебедева, А.П. Садохин, З.В. Сикевич, Т.Г. Стефаненко, Р.А. Ханаху и др. Основные направления этнической культурологии на Юге России: традиционная культура северо-кавказских народов, традиционная культура казачества, традиционная культура калмыков, культурно-модернизационные процессы на Юге России, этнокультурные конфликты, духовно-религиозные основы цивилизационного процесса на Юге России.

Для современной культурологии наиболее актуальна научно-теоретическая разработка понятийно-категориального аппарата, служащего для фиксации и прояснения сущности таких социокультурных феноменов и процессов, как «этническая культура», «национальная культура», «этнокультурная идентификация», «этническое самосознание», «традиционная культура», «культурный плюрализм», «межкультурное взаимодействие», «культурный шок» и т.д., а также важен поиск новых теоретико-методологических подходов к анализу этнокультурных явлений и процессов как регионального, так и межнационального масштаба. Для решения проблем региональной культуры необходим комплексный подход: привлечение поня-тий, теорий и методик, эмпирических данных из других областей гуманитарного и социального знания — этнологии, этнографии, социологии, психологии, философской антропологии, лингвистики, социальной философии и т.д.

Существует много разных научных подходов к осмыслению феномена культуры. В контексте этнокультурного знания наиболее значимыми представляются следующие

подходы: деятельностный, аксиологический (ценностный) и символический. С позиции деятельностного подхода, культура предстает как внебиологически выработанный (не закрепленный генетически) и передаваемый способ человеческой деятельности, адаптивный механизм, облегчающий жизнь, человеку в мире. С точки зрения аксиологического подхода, культура — это совокупность ценностей, норм, стандартов, которые регулируют поведение человека в обществе и обусловливают его отношение к себе, к другим людям и природе. Символический подход позволяет представить культуру как совокупность символов (материальных носителей идеального, социокультурного содержания). Общим для этих подходов является то, что культура вырабатывает определенную систему символов, в которой выражаются ее ключевые идеи, идеалы, ценности и смыслы, определяющие сознание и поведение людей. Культура — совокупность идей, понятий, верований, ценностей, символов, традиций, правил поведения, технологий, посредством которых люди организуют свою жизнедеятельность. Каждый народ (этнос) является творцом и носителем определенной культуры. Этноспецифические черты культуры — это язык, идеи, образы, мифы, религиозные представления, воплощенные в художественной культуре (в поэзии, живописи, архитектуре, музыке и т.д.); элементы соционормативной культуры (моральные и правовые нормы, обычаи, обряды, ритуалы). Этноспецифические черты культуры складываются исторически в процессе приспособления определенной этнической общности к условиям существования, создания устойчивой системы межличностной коммуникации (обмена информацией, опытом, душевными состояниями посредством естественных и искусственных языков). Они передаются от поколения к поколению с помощью механизма традиции и поддерживаются за счет коллективной реализации в социокультурной жизни людей. Сохранению этнических особенностей в культуре народа способствует своеобразие этнического менталитета и этнического самосознания. Этнический менталитет (от лат. mens - мышление, образ мыслей, душевный склад) — это духовная самобытность мирочувствова-ния, миропонимания и мироотношения этноса как созда-
теля и транслятора определенной культуры. Менталитет содержит неосознаваемые для данного народа ценностные

ориентации, бессознательные поведенческие реакции, архетипы, лежащие в основе коллективных представлений о мире и месте в нем человека, а также национальные образы и символы. Для этнического самосознания свойственны следующие компоненты: этническая идентификация (осознание индивидом своей этнической принадлежности, понимание своего отличия и сходства при сравнении с другими этносами); представления о типичных чертах своего народа, его свойствах как целого — автостереотипы; представление об общности происхождения и исторических судеб, опирающееся на общую генеалогию, совместное участие в исторических событиях, на связь с «родным языком» и «родной землей».

Этническая культура — специфический способ организации и развития жизнедеятельности этноса, представленный в продуктах материального и духовного производства. Иначе говоря — это культура людей, давно живущих на общей территории, связанных между собой общностью происхождения и совместно осуществляемой хозяйственной деятельностью. Специфика культуры каждого этноса проявляется в особенностях образа жизни, семейно-бытового уклада, пищи и одежды, привычках, фольклора, традиционных ремесел, народных промыслов и т.д. Она также выражается в особой системе миропредставлений и мироощущений, включающей совокупность как рационально-понятийных, так и чувственно-образных способов восприятия и постижения мира. Этнокультурные символы позволяют людям идентифицировать себя в качестве представителей данного этноса и носителей определенной этнической культуры как системы идейно-ценностных представлений и ориентации. Этнические символы играют важную роль в процессе политической консолидации этнический общности, а также служат ее этнодифференцирующим показателем.

В историко-культурном срезе развития этнической культуры можно выделить два слоя. Первый слой исторически ранний, это традиционная культура — система идей, образов, мифов, способов мировосприятия и миропонимания, религиозных, нравственных и правовых норм, обычаев, ритуалов, моделей поведения, технологий производства, выработанная в течение многовековой истории развития этноса и передаваемая посредством традиции от одного поколения к другому. Второй слой, исторически более

поздний, соответствует реалиям современной социокультурной ситуации. Он связан с модернизацией традиционных обществ и культур, восприятием ими современных форм организации труда, внедрением новых технологий в различных сферах социокультурной жизни (промышленного и сельскохозяйственного производства, науки, искусства, политики, музыки и т.д.).
Этническая культура — исходный базис национальной культуры, которая представляет собой результат интенсивного межкультурного взаимодействия разных этносов, проживающих в пределах определенного географического ареала.
Национальная культура — совокупность идей и понятий, архетипов и символов, ценностей и норм, традиций и обычаев, общих для представителей данной нации. Национальная культура объединяет людей, живущих на больших пространствах и не обязательно связанных кровнородственными отношениями. Национальная культура связывает представителей разных этносов на основе общности межнационального языка общения, хозяйственно-экономической деятельности, политико-административной организации жизни в рамках одного государства. Важным признаком нации выступает национальное самосознание (совокупность взглядов, оценок, мнений и отношений, выражающих представления членов национально-этнической общности о своей истории, современном состоянии и перспективах развития, а так же о своем месте среди аналогичных общностей и характере взаимоотношений с ними). Показателями уровня национального самосознания являются: знание истории своего народа (историческая память), отношение к национальным традициям, праздникам, обычаям, чувство национального достоинства, уважение национальных символов.

Формирование национальной культуры — сложный и исторически продолжительный процесс, обусловленный степенью интенсивности межкультурного взаимодействия разных этносов.
Межкультурное взаимодействие — это особый вид взаимосвязей и взаимоотношений, складывающихся между двумя и более культурами в процессе взаимообмена культурным опытом, достижениями в духовной и

материальной сферах культуры. Выделяют следующие уровни межкультурного взаимодействия:
1) между локальными этносами, этноязыковыми и этноконфессиональными общностями, входящими в ту или иную культурную зойу (этнический уровень);
2) между этносами в контексте их взаимодействия в пределах конкретной историко-географической и политико-экономической целостности (региональный уровень);
3) между народами в контексте их жизнедеятельности в одном государстве (национальный уровень);
4) между разными типами культурно-цивилизационных систем, в ходе которого происходит обмен духовными, художественными и научными достижениями (цивилизационный уровень).
Характер межкультурного взаимодействия может быть: нейтральным, когда культуры сосуществуют, не мешают друг другу и не смешиваются; альтернативным (контркультурным), когда культуры активно теснят друг друга, так как каждая стремится занять доминирующее положение и навязать другой культуре в качестве образца свои ценности и нормы; конкурентным (состязательным), когда в процессе саморазвития и борьбы за доминирующее положение ценностей и стандартов отношения между культурами смещаются в область альтернативности и конфликтности.
Существуют такие формы межкультурного взаимодействия, как аккультурация, ассимиляция и интеграция. Аккультурация — процесс принятия одним народом культурных ценностей, норм, традиций, символов, образцов поведения другого народа. Ассимиляция — процесс не только принятия членами той или иной этнической группы культуры другого народа, но и изменение этнической идентичности, самосознания людей. Интеграция — появление новой этнокультурной общности в результате взаимодействия двух или нескольких этнических групп при сохранении ими своих этнокультурных черт.
При рассмотрении проблематики региональной культуры неизбежно возникает вопрос о классификации различных видов и форм культурных образований. Критерии типологии культур разнообразны: принадлежность к историческому типу общества (культура традиционного, индустриального, постиндустриального общества); хозяйственно-культурный тип (культура охотников и собирателей, земледельцев,

скотоводов, индустриальная культура); исторический период (античная, средневековая культура и т.д.); связь с религией (культуры светские и религиозные); сфера общества или вид деятельности (культура производственная, политическая, художественная и т.д.); связь с территорией (деревенская и городская культура); специализация (обыденная и профессиональная культура); уровень мастерства и тип аудитории (элитарная и массовая культура).

В контексте национальной многоликости России культуры могут быть типологизированы на основе учета ряда факторов — этнолингвистического, историко-этнографического (культура адыгов, осетин, черкесов, русских, калмыков и т.д.) и религиозно-конфессионального (мусульманская культура, православно-христианская культура, буддистская культура).

2. РЕЛИГИЯ В СИСТЕМЕ КУЛЬТУРЫ

Религия — древнейший феномен человеческого духа. О религии пишут и говорят очень много. Однако чаще всего за этим словом стоят лишь представления, выражающие внешние проявления религии. Это — взгляды на мир, основанные на вере в Бога, который сотворил этот мир и самого человека. Это — разнообразные культовые действия, в которых религиозный человек выражает свое отношение к Богу. Это — совокупность норм и правил по-

ведения, которым должен следовать человек. Однако, не довольствуясь выявлением и описанием признаков религии, человеческая мысль издавна стремится объяснить феномен религии, понять, что же составляет ее сущность.

Общепринятое определение религии обычно сводится к следующему. Это — одна из сфер духовной жизни человека и общества, способ духовно-практического освоения мира обществом, группой, индивидом.

Обычно выделяют три основных подхода к объяснению религии: теологический (конфессиональный), философский и научный. Теологические интерпретации стремятся понять религию «изнутри», на основе соответствующего религиозного опыта. Религия — это «встреча» человека с

Богом. Вера дает ключ не только к объяснению мира и человека, но к ответу на вопрос, почему существует религия, каким образом она возникла. Если бы не было Бога, не было бы и религии. Теологический подход к объяснению религии предполагает, что понять сущность религии способен только религиозный человек, так как лишь он обладает непосредственным опытом «встречи с Богом».

В о.тличйе от теологического, философский подход заключается в том, чтобы взглянуть на религию «извне»; чтобы, не предполагая заранее существование «высшего начала», ответить на вопрос, какие основания имеет религия в человеческом опыте. В этом — суть критического подхода к религии, который ставит под сомнение все суждения и требует подтверждения обоснованности их истинности.

Философские интерпретации религии разнообразны и зависят от исходных теоретических принципов и методов мыслителей. Так, французский философ и социолог Э. Дюркгейм (1858—1917) видел в религии «социальный факт» и стремился выяснить, из каких элементов она состоит, какие причины ее порождают, какие она выполняет функции. По его мнению, идея Бога присуща лишь некоторым религиям, и тем более чужда первобытным народам.

В XIX в. оформляется научный подход к объяснению религии. Религия становится предметом исследований, опирающихся на эмпирический материал. Складывается религиоведение как самостоятельная область научного знания. Религия начинает изучаться в контексте культуры, во взаимосвязи с другими областями жизни и человеческой деятельности.

Религиоведение свидетельствует, что в исторической действительности существует множество разнообразных религий, верований, обрядов. Как разобраться в этом многообразии исторических форм религии? Историки рассматривают каждую конкретную религию в контексте всей совокупности условий существования человека. Тем самым религия выступает как фактор культуры.

Исторически существовали и существуют конкретные религии, «религии вообще» нет. Однако, для того, чтобы уяснить многообразный мир религиозных явлений, в науке разработано соответствующее понятие религии. Ныне общепризнано, что религия вовсе не является случайным

образованием, чем-то навязанным людям жрецами, обманщиками, тиранами, как считали многие мыслители прошлого. Религия возникает в процессе культурно-исторического становления человечества, она имеет онтологические основания, включена в контекст мировой истории и изменяется в соответствии с общественными потребностями и требованиями. Возникновение и существование религии прежде всего связано с отношениями несвободы, зависимости, господства-подчинения. В то же время внутри религиозной системы человек может переживать защищенность, освобождение от ограниченности, выход за ее пределы. Религия может давать ощущение свободы и прилива сил.

Уже в первобытном обществе у людей появляются представления об особой, не похожей на другие, сверхъестественной силе, которая передается от человека к человеку, от предмета к предмету. Возникают тотемизм, магия, фетишизм, анимизм, мифология. Вместе с появлением представлений о сверхъестественных существах появляются и люди, способные вступать с ними в контакт, — маги, колдуны, шаманы.

С возникновением первых цивилизаций человек начинает освобождаться от первобытных способов организации жизни. Отныне над людьми господствуют не столько природные, сколько социальные силы. Человек начинает

подчиняться государственному принуждению и закону. Соответственно меняются содержание и функции религиозных верований. Отныне религия выступает как фактор социальной интеграции и регуляции в обществе, разобщенном враждой и неравенством.

Будучи составной частью культуры, религия исторически способствовала развитию письменности, грамотности, книгопечатания, различных видов искусства, обеспечивала сохранение и трансляцию от поколения к поколению норм и ценностей культуры. В то же время определенные слои культуры отторгались (свободомыслие, некоторые научные открытия и т.п.).

В религии обычно выделяют три основных компонента. Во-первых, это — религиозная вера. В отличие от суждений науки, она не требует обоснования и доказательства. Верующий убежден в том, что источником его верований

является божественное откровение. Во-вторых, это религиозный опыт как переживание, связанное с чувством реального присутствия некоего Высшего начала, которое направляет и делает осмысленным и существование Вселенной, и человеческое существование. В его основе лежат религиозные переживания — видение, экстаз, прозрение, озарение и т.п. В-третьих, это религиозное поведение. Религиозность человека внешне выражается в его религиозных действиях: культе, посещении церкви, соблюдении религиозного ритуала, следовании предписаниям и т.п.

Религия является важной составной частью общественной жизни. Ученые обычно выделяют несколько функций религии, т.е. способов ее действия в обществе. Мировоззренческая функция религии обусловлена тем, что религия представляет собой определенный тип взглядов на человека, общество, окружающий мир. Она всегда стремится дать ответ на животрепещущие вопросы о смысле существования, причинах человеческих страданий. Эти ответы дают людям ощущение цели. Религия всегда включает-миропонимание (объяснение мира в целом и отдельных явлений в нем), миросозерцание (отражение мира в ощущениях и восприятии), мирочувствование (эмоциональное ощущение мира), мироотношение (т.е. его оценку).

421

Религия выполняет также компенсаторную функцию, давая утешение, восполняя ущерб, наносимый человеку условиями его существования. Социальное неравенство превращается в «равенство» в греховности, в страдании, а безличные отношения возмещаются общением в религиозной группе- или общине. Существенную роль имеет и психологический аспект компенсации — утешение, катарсис, снятие стресса и т.п. Регулятивно-коммуникативная функция заключается в том, что религия выстраивает стандарты поведения и поступков, обеспечивающих повседневную деятельность и общение людей. С помощью определенных идей, ценностей, установок, традиций, институтов осуществляется управление деятельностью и отношениями, сознанием и поведением людей. При этом религия не только задает нормы для повседневной жизни, но и осуществляет контроль за поведением и деятельностью людей.

В современном мире религия играет заметную, хотя и довольно противоречивую роль. Характерным для последнего столетия процессом становится секуляризация общественного сознания. Религия постепенно утрачивает былое влияние на жизнь общества и человека. Однако это не исключает всплеска значимости религии под воздействием определенных факторов, как это происходит, например, с исламом.

На положение религии в современном мире определяющее воздействие оказывают две силы — наука и политика. В истории человечества пути науки и религии не раз пересекались. В противостоянии с теологией наука обрела самостоятельность, произошло размежевание религиозной веры и научного познания. Успехи науки оказали значительное влияние на религиозное сознание. Однако многочисленные прогнозы относительно отмирания религии не сбылись. Наука не вытеснила религию, он лишь произвела глубокие изменения в религиозном сознании — в понимании Бога, мира, человека. По словам М. Вебера, произошла десакрализация мира: явления природы и общественной жизни обретают естественное объяснение без ссылки на вмешательство свыше.

Старое представление о Боге как чудотворце и избавителе, к которому человек обращается, если не может справиться с собственными проблемами, себя изживает. Сама религия встает на путь модернизации и обновления. Однако, дав ответ на многие вопросы познания мира и овладев силами природы, наука лишь отодвинула границы познания к еще более сложным проблемам. Выйдя за пределы чувственно доступного, человек все больше ощущает соприкосновение с глубинами непознанного. В этом — шанс для религиозного мироощущения, способного в подобных условиях вновь набирать силу и мощь.

Другой фактор, оказывающий влияние на положение религии в современном мире, это политика. В истории человечества можно обнаружить религиозные процессы, имеющие политическую окраску, и политические движения под флагом религии. Соединение религиозных и политических факторов находило и находит проявление в религиозных войнах, религиозном пацифизме и т.п. Религиозные учения нередко оперируют политическими понятиями и категориями:

«царство», «царь», «власть» и т.д., которые наполняются сакрализованным содержанием и служат для легитимации или дискредитации земной власти. Одни религиозные организации оценивают политику как дело безнравственное и антирелигиозное, другие — полагают, что политика не противостоит религии.

В XX столетии на почве кризисных явлений получает развитие религиозный фундаментализм, призывающий вернуться к традиционным религиозным ценностям и убеждениям. Заметно набирает силу процесс политизации ислама, связанный прежде всего с событиями в Афганистане и исламской революцией в Иране.

3. КУЛЬТУРА И РЕЛИГИИ ЮГА РОССИИ

Сложность проблемы регионализации политического и культурного пространства в России связана с территориальной масштабностью страны, различием культур и религий населяющих ее народов, их неравным социально-экономическим развитием. Регион с точки зрения его со-

циокультурных характеристик может быть рассмотрен как «устойчивый в основных типологических чертах социокультурный и хозяйственный комплекс, который образуют природно-ландшафтные условия и способы хозяйствования в них, система экзистенциальных ценностей, религиозно-нравственное мировоззрение, формы правовых и политических отношений, которые проявляются в определенных пространственно-временных рамках у близко живущих народов» (Г.С. Денисова, М.Р. Радовель).

Культура Южнороссийского региона — часть национальной культуры России, которая представляет собой сложную этнокультурную целостность, сформировавшуюся в ходе длительного взаимодействия культур разных народов — адыгейцев, аварцев, балкарцев, даргинцев, ингушей, кабардинцев, карачаевцев, кумыков, ногайцев, осетин, черкесов, чеченцев, калмыков, русских, украинцев, казаков и др., при определенном культурном и религиозном влиянии со стороны соседствующих евразийских народов.

На Юге России этнический уровень межкультурного взаимодействия находит выражение в культурных контактах

между этносами, связанными общностью территории проживания (например, между русскими и автохтонным населением в Северо-Кавказских республиках), этноязыковым сходством (например, между кабардинцами и черкесами), а также религией (так, северокавказские народы, за исключением осетин и горских евреев, объединяет ислам). В пределах Южнороссийского региона осуществляется региональный уровень межкультурного взаимодействия, который выражается в налаживании и укреплении экономических и культурных связей между разными республиками, краями и областями Юга России. На национальном уровне межкультурного взаимодействия южнороссийские народы в качестве субъектов культуротворчес-кой деятельности вступают в контакт с представителями иных этнических культур РФ, в ходе которого осуществляется процесс обмена культурными достижениями в области науки, сельскохозяйственного производства, технологий строительства, народно-прикладного искусства, литературы, танца и т.д. Это приводит к межкультурному
обогащению и содействует процессу сближения народов. Цивилизационный уровень межкультурного взаимодействия * проявляется в том, что народы Южного региона в силу ряда социорелигиозных и историко-политических причин оказываются во-влеченными в межкультурный диалог с другими мировыми цивилизациями, разделенными по религиозному признаку — западно-христианской, восточно-мусульманской и буддистской.

В истории южнороссийской культуры характер межкультурного взаимодействия был весьма многопланов и противоречив, что обусловлено во многом трагическими коллизиями отечественной истории. Особо бурно процесс культурного взаимодействия между народами начал развиваться в начале-середине XX в. в связи с созданием мощного социалистического государства, а также с развитием научно-технической революции, которая способствовала проникновению в жизнь народов новых форм и технологий межкультурной коммуникации. Во время существования СССР была провозглашена идея формирования новой социокультурной общности — советского народа. Посредством СМИ в массовое сознание активно внедрялись новые идеалы и ценностные ориентации советского общества и культуры, которые порой шли вразрез с традиционными

мировоззренческими представлениями южнороссийских народов, с их образом жизни, нормами поведения. Это влекло за собой возникновение этнокультурных конфликтов. Во многом культурная политика советской власти имела негативные последствия для культурного развития народов (депортация этнических групп, потеря этнической идентификации, административный запрет на функционирование традиционных социальных институтов, забвение духовно-религиозных традиций и пр.). Вместе с тем она имела и положительные моменты: направленность на постепенное вытеснение архаических представлений из культурной и социальной сфер традиционной жизни народов Северного Кавказа (института кровной мести, калыма, ранних брачных отношений," многоженства, первобытно-магических верований и ритуалов и т.п.), на общедоступное образование и развитие просвещения (становление национальных школ, создание нацио-нальных письменностей), на формирование основ промышленности и преодоление экономической отсталости и т.д.

После распада советского государства на Юге России активно развивается процесс межэтнической дифференциации в области духовной жизни и культуры. Идет возрождение этнических традиций в религии, в повседневной бытовой культуре и т.д. Характерной чертой этнокультурных процессов сегодня является возрастание культурной гомогенности (однородности) различных этнических групп. В настоящее время этноспецифические особенности культур развиваются быстрыми темпами, что приводит к возрастанию культурных различий между народами, к стремлению их к политико-культурной самостоятельности (например, это выливается в такие формы, как преподавание в школах только на языке титульного народа).

На Юге России особенно широко процесс аккультурации начался во времена политического вхождения северокавказских народов и калмыков в состав Российской империи, позднее в состав Советского Союза, Это было обусловлено необходимостью приобщения разных народов к единой системе идейно-ценностных установок и ориентации советского государства. В истории южно-российской культуры процесс ассимиляции шел как естественным путем, когда малочисленные по составу этнические группы (национальные меньшинства) вступали в тесный контакт с

представителями более крупных этнических групп, принимая их образ и способ жизни, культурные ценности, так и насильственным способом, когда представители разных этносов оказывались в неравноправном политико-культурном положении. На Юге России интеграция означает формирование в рамках полиэтнического государства южно-российской межэтнической общности, в которой составляющие ее этнические группы сохраняют этническую идентичность и особенности культуры.

Религиозная ситуация на Юге России. Конфессиональная ситуация на Юге России носит сложный и противоречивый характер. Поликонфессиональность обусловлена здесь всем ходом культурно-исторического развития. В северокавказских республиках преобладает ислам. Адыгеи-цы, абазины, черкесы, часть осетин, кабардинцы, карачаевцы, балкарцы, ногайцы — это мусульмане-сунниты ха-нафитского мазхаба. Чеченцы, ингуши, большинство народов Дагестана, в т.ч. тюркоязычные кумыки — приверженцы шафиитского мазхаба. В 60-е гг. XIX в. здесь стал распространяться суфизм. На Юге Дагестана проживают шииты.

Православие исповедуют русские, большинство осетин, моздокские кабардинцы, часть калмыков; незначительная часть казачества — старообрядцы. Большинство калмыков исповедуют буддизм в его ламаистской форме. Часть татов («горских евреев») придерживается иудаизма.

Первым из монотеистических религий в регионе в IV— V вв. появилось христианство, проникшее из Византии, Грузии и Кавказской Албании. Однако население в основном оставалось языческим. В VII—VIII вв. здесь начинает распространяться ислам, принесенный арабскими завоевателями.

Культура и религии народов Северного Кавказа — важнейший компонент региональной культуры Юга России. В гуманитарной науке ведутся споры по поводу культурной гомогенности кавказских народов. Суть дискуссии выражена в вопросе: единая кавказская цивилизация — миф или реальность? С одной стороны, налицо удивительное разнообразие языков, религий, культурно-бытовых укладов, обрядов, а с другой стороны, явно выраженные общие ценностно-мировоззренческие установки, сходные традиционно-общинные способы организации жизни, однотипные культурные обычаи, близкие формы материальной

культуры, этикета и т.д. Отсюда в науке возникает понятие «горская цивилизация» - единое в социокультурном и этнорелигизном отношениях образование, объединяющее народы, которые связаны общей историей, общностью менталитета, архетипов и символов.
Для северокавказского культурного менталитета свойственны следующие черты: гостеприимство, щедрость, мужество, свободолюбие, честь и достоинство. Это нашло выражение в традиционных для кавказских обществ культурных институтах — куначество, аталычество, институт

старейшин, система этикета, гостеприимство, уважение к женщине и т.д. Архетипичны следующие символы: орел — символ благородства, смелости, мудрости и свободы; гора (горы) — олицетворение собственно Кавказа, а также эмблема подъема, устремленности, вызова, духовной высоты; солнце — символ жизни, доброты и процветания; зеленый цвет — основной цвет природы, символ молодости, богатства и созидания.
В структуре северокавказского менталитета на неосознанном уровне можно выделить следующие составляющие: воинственный менталитет, менталитет «начальника» и менталитет жертвы (Й. Галтунг). Сообразно этим структурным элементам складываются образы и символы. Образ храброго и сильного воина — героя, прославившегося ратными подвигами во имя чести и достоинства своего рода, занимает важное место в фольклоре, литературе и изобразительном искусстве. Так, в общекавказском эпосе «Нартэр» рисуется идеал нартского богатыря, подчеркиваются такие его качества, как стойкость, бесстрашие, утверждение правды и справедливости, помощь слабому, любовь к свободе. Все эти качества образуют своеобразный моральный кодекс, выработанный кавказскими народами еще в глубоком прошлом, но сохранивший свою актуальность и до настоящего дня.
Образ национального героя, как носителя этнической идентичности и коллективной памяти народа о своей истории, необычайно важен для национального самосознания. Например, в исторической интерпретации образа имама Шамиля (исламского лидера XIX в.) можно

вычленить различного рода сюжеты, которые напрямую связаны с идеологическими установками представителей определенных властных структур (М. Гаммер). То Шамиль рассматривается как легендарный герой, который примирившись с прежним врагом — Россией, завещал всем будущим поколениям дагестанцев и чеченцев жить в вечной дружбе и единстве с русским народом, то он выступает противо-борцем, возглавившим армию сопротивления дагестанцев и чеченцев за полную независимость от давнего злейшего врага. Интересна и новейшая мусульманская интерпрета-
ция образа Шамиля, проповедуемая ваххабитами. Шамиль предстает как вдохновитель исламской революции. Именно он поднял знамя «истинного» ислама выше, чем освобождение от иноземного правления; главной целью провозглашенной им борьбы было укрепление шариата. Таким образом, в фигуре национального героя нашли выражение идеалы и ценности, преломленные сквозь мусульманскую идеологию.

Образ начальника/шейха - лидера светского и религиозного, принимающего решения о войне и мире, о внешней политике, в конечном счете ответственного за судьбу своей общины, также силен в народном сознании кавказцев, в особенности исповедующих ислам. Он проявляет такую черту исламской культуры, как соединение религиозного и светского начала в единое целое. Так, мусульманская правовая культура представляет собой взаимодействие сакрального и светского, религиозного и юридического законодательств. Причем правовые и моральные принципы шариата тесно переплетены между собой.

Образ жертвы во многом связан с трагическими коллизиями истории народов Северного Кавказа, в особенности в советские времена, когда целые народы подверглись геноциду или массовому переселению из родных земель. В образе жертвы делается акцент на ее травмах, подразумевающий вопрос не только о творце зла, но и о путях его наказания. Здесь показательна цветовая символика государственного флага Чеченской Республики, где красная полоса в официальной трактовке рассматривается как пролитая чеченцами кровь в борьбе за независимость и свободу.

Самая распространенная на Северном Кавказе религия — это

ислам. Он органически связан с культурой северокавказских народов, накладывает отпечаток на мировоззрение мусульман, задает образцы поведения и мышления. Ислам возник в VII в. в Аравии и в результате арабских завоеваний был разнесен далеко за ее пределы, в том числе в Азербайджан и Южный Дагестан. Народы Дагестана переняли от арабов мазхаб имама Шафии, позже перенесенный в Чечню и Ингушетию. Северный Кавказ испытывал сильное воздействие Золотой Орды, Крымского ханства и Османской Порты. К началу XIX в. больший-ство населения было обращено в ислам, вследствие чего национально-освободительное движение горцев во времена Кавказской войны приобрело ярко выраженную религиозную окраску.

При советской власти было ликвидировано мусульманское судопроизводство, закрывались мечети и медресе, преследовались представители мусульманского духовенства. Основная масса населения отошла от исполнения религиозных предписаний и обрядов. На рубеже 80—90-х гг. XX в. религиозные организации получили возможность действовать открыто, что привело к возрождению ислама. Началось строительство мечетей, были открыты медресе и исламские вузы, мусульмане получили возможность совершать паломничество. Влияние все более возрастает, мусульманские ценности воспринимаются как основа возрождения духовности и национальной идентичности. Исламская мораль основывается на установках и принципах Корана, сунны и шариата. Особенностью мусульманской этики является ее практический характер. Основная этическая проблема: как и что надо делать не вообще, а вполне конкретно в каждой сфере жизни, каждый день. Коран и сунна четко определяют все добрые и недобрые поступки, дозволенное и недозволенное. Выбор и ответственность за содеянное остается за человеком. Постоянное нравственное совершенствование вменяется в обязанность каждому мусульманину и связано с понятием джихада (борьбы за веру). Идеальная модель межличностных отношений в мусульманской общине строится на принципах взаимопомощи, равенства, солидарности, справедливости, человечности. Мусульманская этика придает особое значение милосердию и благотворительности, рассматривая их как важнейшие средства нравственного воспитания личности и консолидации общества.

В мусульманской общине все стороны жизни человека й общества регламентированы религией. Здесь показателен символ мечети как олицетворение идеи религиозной и светской солидарности верующих. Идентификация религиозного и национального в массовом сознании мусульман, с одной стороны, и представление о мусульманском единстве — с другой, обуславливают формирование кон-
цепции об исключительности мусульман и противопоставлении их представителям других религий. В свою очередь, это создает почву для появления различного рода национальных теорий особого «исламского пути» развития. В частности, это выражается в идее панисламизма, проповедуемой рядом мусульманских организаций. Поэтому позитивный межкультурный диалог разных конфессий на Северном Кавказе возможен только на основе толерантности и уважения к религиозным различиям.
Распространение ислама на Северном Кавказе со сто-ны Ближнего Востока привело к тому, что культура воспринявших его народов пришла в тесное взаимодействие с цивилизацией арабского мира. Это отразилось на развитии ремесел, торговли, системы управления, общественной мысли, литературы, архитектуры, музыки, народного образования. Вобрав некоторые элементы местных языческих обрядов, ритуалов и традиций, ислам создал сложную культовую систему, которая стала неотъемлемой частью национальной культуры. Растянувшееся во времени проникновение на Северный Кавказ монотеистических религий (христианства и ислама), верность северркавказ-ских народов традициям предков, длительное сохранение патриархальных порядков в горном крае привели к живучести древних языческих верований и обрядов. В религиозных представлениях северокавказских народов сложились некоторые общие черты: особое почитание божества грома и молнии, культ святых; представления о духах-хозяевах разных стихий, земли, воды, ветра; вера в джиннов и т.п. Развиты верования, связанные с сельскохозяйственной практикой, в основном это магические представления и обряды. Интересно, что отголоски древних культовых практик нашли воплощение в мусульманских праздничных обрядах — это Ураз-байрам, Курбан-байрам, На-вруз, мавлид и т.д.
Культура калмыков по-своему самобытна, что обусловлено

историческими судьбами этого народа. Кочевой и полукочевой образ жизни, а также принятие буддизма в форме ламаизма наложили неповторимый след на быт, нравы, образ жизни и мировоззрение калмыков. Религия буддизма с ее акцентом на нравственно-духовной филосо-
фии жизни человека сказалась на всем строе духовно-материальной культуры. Ключевое значение для формирования менталитета калмыков-буддистов имеют такие принципы, как благоговение перед жизнью, непротивление злу насилием, ориентация на познание, достижение гармонии, согласия с самим собой и миром. Отсюда и своеобразие национального самосознания и соответствующих символов. Так символика государственного герба и флага Калмыцкой республики высвечивает такие понятия, как вечность, свобода и постоянство (голубой цвет); верность традиционному вероисповеданию, просветление жизни (желтый цвет); вечный путь познания божественной истины, духовная чистота (белый лотос); миролюбие (белый хадык). Калмыцкая художественная литература возникла на базе богатого народного фольклора — это сказания, легенды, пословицы, магталы (величания), харалы (заклинания), песни, йорэлы(благожелания). В памятниках калмыцкого искусства воплотились основные черты национального самосознания. Так, в героическом эпосе «Джангар» воспевается богатырская сила калмыцкого народа, его борьба за свою независимость и счастье. Примечательно, что ламаистская мифология и обрядность испытали воздействие традиционных языческих верований калмыков, связанных с их промыслами, рыболовством и т.д. Локальные духи -хозяева местности приобрели черты бурханов (буддистских божеств) и заняли свое место в пантеоне ламаизма.

В народном сознании калмыков сохраняется память об историко-культурном единстве ойратских племен, что выразилось в символике государственного герба этой республики: древняя эмблема дорви тоолг (четыре кольца, соединенные между собой) и улан зала (красная кисточка) — знак непрерывного единства четырех ойратских племен, а также символическое обозначение жизни в мире и согласии со всеми народами, населяющими четыре стороны света. Основная часть калмыков исповедует буддизм в форме ламаизма. Мировоззрение ламаизма базируется на североиндийской разновидности ваджраяны. Одной из

центральных в ламаизме является доктрина о воплощении в избранных представителях человеческого рода существ ламаистского пантеона. К середине 30-х гг. XX столетия буддийская община в Калмыкии утратила свои позиции, были разрушены храмы, резко сократилась численность духовенства. Возрождение буддизма здесь началось в конце 80-х гг. В 1991 г. на конференции буддистов Калмыкии и Астраханской области было создано Объединение буддистов Калмыкии. В Калмыкии буддизм объявлен государственной религией.

Культура казачества заслуживает особого внимания. Этногенез казачества — длительный и сложный процесс, в результате которого на территории войсковых областей Юга России в ходе смешения этнических корней (прежде всего русского и украинского) с народами Северного Кавказа и Калмыкии сформировалась уникальная этнокультурная общность людей с ярко выраженными социальными отличиями (военизированный быт, особое землепользование и самоуправление). В рамках казачьего субэтноса в составе российского суперэтноса сложилась определенная культура, нашедшая отражение в быту, образе жизни и самосознании казаков. Важную роль в формировании менталитета казаков сыграла православная вера. Для менталитета казаков свойственны такие понятия, как воля (вольница), честь, дисциплина, гордость своим казачьим званием, коллективизм, взаимопомощь, физическое и нравственное здоровье. Своеобразие менталитета казачества сказывалось в его двойственном характере: с одной стороны, беззаветная преданность «царю и отечеству», а с другой — постоянная, оппозиционность власти, неоднократно выливавшаяся как в открытые бунты, так и принимавшая религиозные формы (ереси, раскол). В настоящее время в связи с процессом реабилитации казачества (принятие правовых актов для решения проблем его дальнейшего развития и повышения роли в социально-политической жизни страны) идет возрождение культурных традиций казаков.

История этнических и субэтнических культур Юга России на протяжении многих веков теснейшим образом связана с историей русской (российской) цивилизации. В этом проявляется одна из особенностей культурного развития

этого региона. Мощная экспансия русской культуры с

XIX в. и по сей день способствует модернизационному процессу приобщения традиционных обществ южного региона к достижениям современной цивилизации. Это выражается в развитии науки, образования, просвещения, здравоохранения; в индустриализации экономики и т.д. Распространение во второй половине XX в. электронных средств массовой коммуникации (телевидение, радио, Интернет) способствует утверждению образцов и ценностей массовой культуры на Северном Кавказе и в Калмыкии. Изменения происходят во всем образе жизни народов — в одежде, жилище, этикете, поведении, мышлении и т.д. Огромное значение в культурном взаимодействии принадлежит русскому языку, который обеспечивает доступ народов к мировым культурным достижениям, а с середины XX в. играет ведущую роль языка межнационального общения. В советское время были созданы письменности для калмыцкого, абазинского, адыгейского, кабардино-черкесского, чеченского, ингушского, аварского, лакского, даргинского, лезгинского, табарсаранского языков. В то же время наблюдается значительное влияние культур Северного Кавказа и Калмыкии на русскую культуру. Еще с XIX в. происходило теснейшее взаимодействие калмыцкой культуры и кавказских культур с субкультурой казаков и культурой русских поселенцев на Северном Кавказе, в Калмыкии и Поволжье, что отразилось на быте последних (в обычаях, одежде, кухне, убранстве домов, песнях, танцах и т.д.) и традициях (обычай побратимства, куначества; технологии виноделия, хлопководства, пчеловодства и т.д.). В лексику русского языка вошло значительное число слов из арабского и тюркского языков. Поэтические предания горцев и калмыков, их песни, пляски, художественное ремесло, зодчество оказали немалое воздействие на развитие духовно-материальной культуры России. Кавказ явился для русских поэтов, писателей, художников, музыкантов и мыслителей (А. Пушкина, М. Лермонтова, Н. Огарева, А. Грибоедова, Л. Толстого, В. Верещагина, М. Глинки и др.) творческим истоком для создания истинных шедевров русского искусства.

Богатый исторический опыт развития народов Юга России свидетельствует как о довольно устойчивом сохранении

этнических специфических черт в культуре, так и о межкультурных взаимодействиях в плане формирования общего каркаса культуры. Отсюда и своеобразие культуры Юга России, состоящее в синкретичном сочетании интернационально-общих и национально-особенных элементов культуры.

Интернационально-общее в южно-российской культуре — результат процесса этнокультурного сближения между народами, связанными единством территории и исторических судеб. В основе сближения культур и образа жизни народов лежат общие социально-экономические и политико-правовые процессы развития в рамках российского государства. Межэтнические аспекты проявляются в формировании схожих норм и форм жизнедеятельности, в утверждении общих законодательно-правовых установок, в создании системы делового этикета, в появлении общезначимых праздников и т.д. Взаимопроникновение куль-турных достижений наблюдается во многих сферах: в языке (например, многие слова русского языка вошли в арсенал языков других народов), в политике (в создании административно-правовых институтов), в экономике (во внедрении новых производственных навыков), в области декоративно-прикладного искусства (интерьер русских украшают тканные, гончарные и чеканные изделия, выполненные согласно традициям северокавказских мастеров), в литературе (перевод произведений русской литературы на национальные языки южно-российских народов), в формировании единой системы образования и пр. Большая роль в процессе этнокультурной интеграции принадлежит СМИ, посредством которых происходит приобщение народов к культурным достижениям других народов, а также к современным мировым тенденциям в области музыки, танца, живописи, архитектуры, философии, поэзии и т.д. Межнациональные контакты на производстве, смешанные в национальном и религиозном отношениях браки, эмиграционные и миграционные процессы способствуют сближению народов.

Национально-особенное в южно-российской культуре обнаруживается в многообразии культурных традиций, обычаев, обрядов, религиозных верований, моральных и правовых норм, эстетических вкусов и т.д., что

обусловлено неповторимостью культурно-исторического пути каждого народа. Этноспецифические аспекты наиболее ярко выражены в языке, в семейно-бытовом укладе жизни, в народном фольклоре, в кустарно-ремесленном производстве, в организации жилого пространства, в покрое одежды, в кулинарных предпочтениях и т.д. Сохранению этнических особенностей в культуре во многом способствует самобытность этнической психологии, национального самосознания. А именно традиционная культура является источником для формирования национального самосознания, этнокультурной идентификации.

Вовлеченная в круговорот глобальных модернизационных процессов, традиционная культура на Северном Кавказе и в Калмыкии претерпевает некоторые изменения инновационного плана, связанные с разрушением прежних культурных норм и образцов жизнедеятельности. В то же время обострение межэтнических конфликтов в регионе, которые принимают религиозно-политическую окраску, ведет к возрождению и утверждению идеалов и ценностей традиционного характера. Это проявляется в возрождении религиозных обрядов, праздников, нравственных ценностей, традиций благотворительности, а также в строительстве мечетей, православных храмов, буддистских монастырей-хурул; в открытии средних и высших религиозных учебных заведений; в создании исламских, христианских и буддистских религиозных обществ и организаций; в активном вхождении религиозно-этнических мотивов, сюжетов, символов в произведения литературы и изобразительного искусства.

На Юге России в условиях кризиса и процессов дезинтеграции выявляется архаический синдром, т.е. возрождение комплекса архаических явлений, представлений, стереотипов и норм поведения, размывание или сужение сферы рационального, усиление воздействия иррационального и чувственно-эмоционального восприятия окружающей действительности, укрепление мифологического мышления (В.В. Черноус). Например, возникают различного рода мифы о вечном военном противостоянии с Россией при идеализации восточных мусульманских каналов культурного развития и политики в кавказском вопросе европейских государств и США. Подобного рода настроения не ведут к позитивному культурному сотрудничеству между Северным Кавказом и Россией в целом. Более того, в национальных

республиках Северного Кавказа и Калмыкии нередко проявляются некоторые тенденции этноцентризма. (Этноцентризм - убеждение этнической группы о превосходстве собственной культуры, склонность считать свою культуру лучшей, отвергая стандарты другой культуры как худшие, неправильные).

Южный регион как часть Российской Федерации включен в единое идейно-символическое пространство российской цивилизации как целостного государственно-политического и национально-культурного образования. Политико-культурные процессы на Юге России направлены на формирование культурной интеграции народов. Это сложный и длительный процесс, в котором диалектически сочетаются интернациональное и национальное, общее и особенное. При этом генеральные процессы модернизации, интернационализации культуры не исключают сохранение ее этнокультурной многовариативности. Сопряжение в понимании культуры двух смысловых аспектов: широкого (культура — всеобщий процесс духовно-материального развития нации) и узкого (культура - форма жизни этнической общности), позволяет представить историю не как процесс ассимиляции культур, а как процесс их сосуществования и взаимодействия в контексте российской цивилизации. В современных условиях позитивное взаимодействие между народами может быть осуществимо на основе принципов культурного плюрализма, толерантности, взаимопонимания, уважения к культурным и конфессиональным различиям, сотрудничества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Донские казаки в прошлом и настоящем. Ростов н/Д. 1998.
2. Денисова Г.С., Радовель М.Р. Этносоциология. Ростов н/Д, 2001.
3. Кавказский регион: проблемы культурного развития и взаимодействия. Ростов н/Д, 2000.
4. Номинханов Д. Ц.-Д. Очерки истории культуры калмыцкого народа. Элиста, 1969.
5. Садохин А.П. Этнология. М., 2000.
6. Ханаху Р.А. Традиционная культура Северного Кавказа: вызовы времени (социально-философский анализ). Майкоп, 1987.

438

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....3
Раздел 1. РЕГИОНОВЕДЕНИЕ КАК УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА...10
1. Актуальность регионоведения.....10
1.1. Регионализация в современном мире...10
1.2. Регионализация в современной России..13
2. Предметная область регионоведения....21
2.1. Цели преподавания регионоведения..21
2.2. Понятие региона.....22
2.3. Регионообразующие факторы...28
2.4. Региональная политика 32
2.5. Региональная политика в России ...36
2.6. Региональное развитие....40
2.7. Структура учебного курса.....42
Литература.....43
Раздел 2. ЮГ РОССИИ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РЕГИОНА...44
1. Южный федеральный округ как целостное региональное образование....44
2. Географическое положение.....47
3. История Южнороссийского региона...49
3.1. Юг России в древности: " на пороге цивилизации....52
3.2. Средневековые политические образования..55

439

3.3. Борьба за независимость (XIII—XVI вв.).57
3.4. В составе Российской Империи 61
4. Природно-ресурсный потенциал....69
5. Дифференцированность территории Юга России.....76
6. Характеристика субъектов Юга России..78
Литература.....112
Раздел 3. ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА НА ЮГЕ РОССИИ...115
1. Нормативно-правовая база организации и деятельности органов государственной власти.115
2. Обычное право..... 178
3. Органы государственной власти ...183
4. Аппарат полномочного представителя Президента в Южном федеральном округе...190

5. Региональная идеология 194
6. Региональное управление.....210
7. Федеральная государственная служба..234
8. Региональные политические элиты....237
9. Политические партии и гражданские движения.....246
Литература.....259
Раздел 4. ЭТНОСОЦИАЛЬНЫЕ И ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ.....263
1. Институционализация этничности...263
2. Этносоциальная стратификация....267
2.1. Предпосылки формирования этнической стратификации....268
2.2. Индикаторы статусных позиций в социальном пространстве Юга России ..275
3. Этнические миграции 279
3.1. Миграция автохтонных народов...282
3.2. Миграция русских
и не автохтонных народов региона...301
4. Региональные конфликты на Юге России...308
Литература.....322
Раздел, 5. НАЦИОНАЛЬНАЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ НА ЮГЕ РОССИИ..325
1. Понятие безопасности.....325
2. Национальный интерес.....329
3. Внешнеполитические аспекты национальной
и региональной безопасности 334
4. Внутренние аспекты региональной безопасности .337
Литература.....353
Раздел 6. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ.....355
1. Классификация экономических процессов
и их региональный аспект.....355
2. Территория Южного федерального округа
как экономическое пространство 357
3. Производство и воспроизводство...360
4. Транспортно-дорожный комплекс....367
5. Рыночные процессы и финансы...369
5.1. Рыночная инфраструктура....369
5.2. Финансовые потоки и запасы (фонды)
на территории ЮФО.....378

6. Социальные процессы.....384

7. Внешнеэкономические связи ЮФО.... 391
7.1. ЮФО как инфраструктурная база внешнеэкономических связей...392
7.2. Собственная ВЭД ЮФО.....393
7.3. Геоэкономическая безопасность Юга России ..393
8. Регулирование экономики и региональный менеджмент ..395
9. Программа развития ЮФО до 2006 г.. 401
Литература.....410
Раздел7. КУЛЬТУРНЫЕ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРОЦЕССЫ НА ЮГЕ РОССИИ...412
1. Основные понятия этнической культурологии . 412
2. Религия в системе культуры..... 418
3. Культура и религии Юга России... 423
Литература..... 438

Серия «Высшее образование» РЕГИОНОВЕДЕНИЕ Издание 2-е, исправленное и дополненное
Ответственный за выпуск: Баранникова Е. Редактор: Федоров И. Корректор. Петренко Н. Художник: Тимофеева Е. Лицензия ЛР № 065194 от 2 июня 1997 г. Сдано в набор 11.05.2004 г. Подписано в печать 23.06.2004 г. Гарнитура Школьная.Тираж 5000экз. Издательство «Феникс» 344082, г. Ростов-на-Дону,