

УДК 316.42

DOI 10.19181/2227-8656.2020.1.16



**САМОУПРАВЛЕНИЕ  
И РАЗВИТИЕ  
МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ  
СЕВЕРНОГО КАВКАЗА:  
НА ПРИМЕРЕ  
КАБАРДИНО-БАЛКАРИИ  
И КАРАЧАЕВО-ЧЕРКЕСИИ<sup>1</sup>**

**SELF-GOVERNANCE  
AND DEVELOPMENT  
OF LOCAL COMMUNITIES  
ON THE NORTH CAUCASUS:  
THE CASE OF KABARDINO-  
BALKARIA AND KARACHAY-  
CHERKESIA**

**Чеченов Аслан Магомедгериевич**

Кандидат философских наук, доцент, кафедра теории и технологии социальной работы, Кабардино-Балкарский государственный университет, г. Нальчик, Россия, e-mail: a.chechenov@mail.ru

**Aslan M. Chechenov**

Candidate of Philosophy, Assistant Professor, Department of Theory and Technology of Social Work, Berbekov Kabardino-Balkarian State University, Nalchik, Russia, e-mail: a.chechenov@mail.ru

**Шогенов Мурат Замирович**

Кандидат психологических наук, доцент, кафедра теории и технологии социальной работы, Кабардино-Балкарский государственный университет, г. Нальчик, Россия, e-mail: shogen@inbox.ru

**Murat Z. Shogenov**

Candidate of Psychological Sciences, Assistant Professor, Department of Theory and Technology of Social Work, Berbekov Kabardino-Balkarian State University, Nalchik, Russia, e-mail: shogen@inbox.ru

**Атабиева Зарема Алихановна**

Кандидат социологических наук, доцент, кафедра теории и технологии социальной работы, Кабардино-Балкарский государственный университет, г. Нальчик, Россия, e-mail: atab\_zara@mail.ru

**Zarema A. Atabieva**

Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor, Department of Theory and Technology of Social Work, Berbekov Kabardino-Balkarian State University, Nalchik, Russia, e-mail: atab\_zara@mail.ru

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках базовой части государственного задания № 0669-2018-0007.

Целью данной работы являются изучение проблемы формирования местного самоуправления и оценка эффективности стратегий местного самоуправления. В качестве исследуемого материала анализируются современные институты власти на территории Северного Кавказа (на материалах Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии). В основу анализа данной статьи легли результаты полевых исследований, проводимых в 2014–2018 гг. в рамках Северо-Кавказской комплексной экспедиции с 2014 по 2018 г. Выявлены современные институты самоуправления на локальном уровне, динамика трансформации государственно-общественных отношений, а также проблемы и перспективы совершенствования местного самоуправления в контексте стратегий развития сельских поселений.

**Ключевые слова:** местное сообщество; местное самоуправление; развитие; Северный Кавказ.

The purpose of this work is to study the problem of local government formation and evaluate the effectiveness of local government strategies. Modern government institutions in the territory of the North Caucasus (based on the data from Kabardino-Balkaria and Karachay-Cherkessia) are analyzed as the studied material. The analysis of this paper was based on the results of field studies that were performed in 2014–2018 within the scope of the North Caucasian Complex Expedition from 2014 till 2018. Modern institutions of self-governance at the local level, the dynamics of transformation of state and public relations, as well as problems and prospects for improving local self-governance in the context of strategies for the development of rural settlements are identified.

**Key words:** local community; local self-governance; development; North Caucasus.

## Введение

Наряду с государственным управлением, которое выступает в качестве внешнего в рамках работы местных сообществ, существует местное (муниципальное) управление. Данный вид самоуправления является организационным механизмом, который позволяет контролировать вопросы местного значения, руководствуясь сводом локальных норм и правил, с учетом интересов местного населения. Существующие механизмы самоуправления на территории Северного Кавказа выступают в качестве единственно действенного механизма в условиях современной реальности (Адат. Кавказский культурный круг ... , 2003).

Концепция местного самоуправления особенно актуальна для федерализма современной России. Для понимания современного положения данной концепции необходимо знать, что мысль об общественном договоре как форме местного самоуправления появилась еще в истоках греческой философии, а конкретнее – в мировоззрении софистов и эпикурейцев. Позже, на протяжении Средних веков, Нового времени, данное понятие приобретало различные модификации, которые всегда привлекали внимание прогрессивно мыслящих личностей и продолжают сохранять свою популярность и на сегодняшний день.

Европейское видение данного вопроса освещено в трудах Г. Гоббса, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескьё и Ж.-Ж. Руссо, которые писали о государстве и его сущности в рамках теории общественного договора. Суть данной теории состояла в том, что люди уже не могли враждовать и решили создать единое государство, передавая ему часть своих свобод. То есть на основе общественного договора – принятого всеми соглашения – народ обменивал свои свободы на гарантию безопасности и защиты от внешних врагов в случае нападения, которую им обеспечивает государство (Нозик, 2008). Дискуссия и обсуждение проблем, связанных с развитием местного самоуправления и отношений, которые выстраиваются у народа с государством, проблемы легитимности власти и справедливости составляют огромную часть политической мысли, которая существует на Западе. Договорные теории поддерживаются такими учеными, как Дж. Ролз, Р. Дворкин, Дж. Бьюкенен, Д. Готье, Т. Скэнлон (Чалый, 2011).

Если же посмотреть на реальную картину, которая существует в настоящее время, то стратегии местного самоуправления могут обладать различными сочетаниями. Одной из таких ситуаций является та, при которой государственные механизмы сосредоточены в центре, а механизмы самоорганизации распространены на территории отдаленных районов – высокогорье.

### **Методы и материалы исследования**

Для того чтобы дать оценку эффективности стратегиям местного самоуправления, обратимся к результатам исследований, которые были получены в результате проведения Северо-Кавказской комплексной экспедиции. Данное исследование проходило в течение 4 лет (2014–2018) на территории всего Северного Кавказа. Замеры были сделаны в поселениях Карачаево-Черкесии и Кабардино-Балкарии. Методы сбора материала: анкетирование, интервьюирование и обработка статистических данных.

Рассматривая две республики: Кабардино-Балкарию и Карачаево-Черкесию, стоит отметить их типичные для Северо-Кавказского федерального округа признаки в общественно-политическом и экономическом устройстве. Объединение этнических групп в рамках административных структур происходит за счет компактности территории и исторических связей между горными и равнинными частями. Вместе с тем республики представляют разные случаи взаимоотношения государства и местного сообщества. В Кабардино-Балкарии прослеживается высокая централизация власти, которая выражается в контроле государ-

ственных (республиканских) органов над местными (Kumukov, 2017). А на территории Карачаево-Черкесии наблюдается большая автономия со стороны местного сообщества по отношению к республиканской власти (Гуня, 2015).

### Результаты

Современные институты власти на локальном уровне испытывают глубокие изменения. Это в первую очередь связано с переоценкой роли и места локального уровня в государстве. Местное сообщество включает в себя пласты советского периода, правовых инноваций и современного периода централизованного управления.

По формальным признакам в *советский период* ведущая роль отдавалась *советской власти*, которую представляли сельсоветы. Главой такой структуры был председатель, а депутаты сельсовета совмещали свою деятельность с основным местом работы. *Партийная* власть в селении играла относительно небольшую роль. Секретарь партийной организации, деревни был основным помощником председателя колхоза при решении кадровых вопросов. *Председатель колхоза* или *директор совхоза* имели большую власть в селе, нежели секретарь партийной организации. Именно на них, а не на секретарей сельских парторганизаций или председателей сельских советов делалась ставка.

Касаясь периода *либеральных реформ 1990-х гг.*, заметим, что институты Советов до 90-х гг. работали формально. Партия также не имела особой силы, а у председателя колхоза не было полноты власти для принятия решений. Традиционные институты были наиболее действенными, но регулировали только части отношений внутри сельского поселения. Данные изменения демократического характера стали основой мифопоэтики (Тишков, 2001). Сюда можно отнести такие высказывания, как «местное самоуправление – это основа российской государственности», «местная власть – это наиболее демократическая форма власти». В 1991 г. был принят Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», положения которого устанавливали принцип компетенции органов местного самоуправления. В соответствии с данным документом были сформированы выборные органы, в руках которых находились собственные ресурсы, в том числе и местный бюджет. Данный орган самоуправления нес ответственность не перед населением, а перед вышестоящими органами. В период 1993 г. деятельность Советов прекратила свое существование, а главы администрации получили властные полномочия.

Таким образом, к середине 1990-х гг. на селе присутствовали три типа институтов: *администрация* – официальный орган местного самоуправления, который контролируется с помощью вышестоящих государственных органов; *коллективные хозяйства* – бывшие колхозы и совхозы, которые стали называться акционерными обществами, и *традиционные институты* – органы управления, например, советы старейшин, и такие неформализованные институты, как совместное использование общественных земель.

Рассматривая временной отрезок начала 2000-х гг., нельзя не затронуть муниципальную реформу. В 2003 г. Советом Федерации был одобрен Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Новый документ являлся попыткой государства взять локальный уровень под свой контроль. В данный период времени происходило усиление власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. В рамках муниципальной реформы у местного самоуправления появились функции, связанные с социально-экономическим развитием. Закон о местном самоуправлении кардинальным образом должен был изменить принципы местного самоуправления: более жесткое регулирование органов местного самоуправления, унифицирование подходов, используемых в рамках данного процесса, упорядочивание компетенций, которые выполняют органы местного самоуправления.

Формирование органов местного самоуправления в рассматриваемых субъектах происходит по разному принципу. В каких-то районах выбор главы происходит из состава депутатов, а где-то осуществляется прямой выбор главы администрации. Во многих сельских поселениях Кабардино-Балкарии глава назначается по представлению администрации района. Глава возглавляет местную администрацию и представительный орган. Смешанная модель местного самоуправления практикуется в Карачаево-Черкесии – здесь существуют и прямые выборы в рамках муниципалитетов первого уровня.

Рассмотрим характеристики поселений из нашей выборки с точки зрения ресурсной основы, условий хозяйствования и жизнедеятельности, а также удаленности от административных центров и особенностей управления.

*Старый Черек* – село относится к наиболее экономически активным в республике. В последние годы наблюдается рост населения. В хозяйстве преобладают земледелие и садоводство. Отмечается дефицит пастбищных земель, а периодические паводки усложняют выпас

скота и наносят ущерб пастбищам<sup>1</sup>. Близость к районному центру компенсирует отсутствие рабочих мест в селе. Управление в селе представлено как формальными, так и неформальными институтами. Сильны семейно-родовые сети, регулирующие доступ к ресурсам и местное самоуправление. Сохранились и другие формальные общественные институты, регулирующие внутреннюю жизнь селения (совет старейшин, совет ветеранов труда и войны, женсовет, общественный совет села)<sup>2</sup>.

*Исламей* – кабардинское село, самое большое из выборки, насчитывающее более 11 тыс. чел. Расположено вблизи районного центра г.о. Баксан и относительно близко к столице республики Нальчику. Потенциал земельных ресурсов ограничен, однако близость к районному центру компенсирует населению недостаток рабочих мест в селе. Совет местного самоуправления присутствует формально и представлен уважаемыми в селе людьми – директор школы, врачи, ветераны, предприниматели и др. Включенность населения в экономику и институциональную среду районного центра постепенно нивелирует значимость традиционных сельских институтов.

*Аушигер* – крупное кабардинское селение, находящееся в Черекском районе Кабардино-Балкарии. Традиционно развито земледелие, особенно садоводство. Специфическим ресурсом являются популярные у туристов термальные источники. Традиционные общественные институты, например, совет старейшин, присутствуют, но выполняют скорее представительские функции. Фактическое управление в селе представлено неформальным лидерством, авторитетными жителями села, включенными в сети на республиканском уровне. Сплоченность этих сетей позволяет решать актуальные для села вопросы и мобилизовать население на общественные работы в случае необходимости.

*Красный Курган* – данный населенный пункт обладает хорошим географическим расположением: вблизи находится трасса Кисловодск – Карачаевск – Черкесск. На территории поселения расположены конезавод, швейные цехи и ряд туристических объектов. Хорошее территориальное расположение и наличие рабочих мест привлекают население для проживания на данной территории. На территории Красного Кургана расположено много сельскохозяйственных земель.

Станица *Кардоникская* расположена на территории среднегорья Карачаево-Черкесии. На данной территории имеется большое количество пастбищ. Среди населения данной территории преобладают карачаевцы.

---

<sup>1</sup> Интервью-комментарий в ходе заполнения анкеты с жителем Старого Черка от 19.05.2014.

<sup>2</sup> Интервью-комментарий в ходе заполнения анкеты с жителем Старого Черка от 18.02.2015.

В период Советского Союза в станице был развит промышленный сектор, который пришел в упадок в настоящее время.

Село *Жанхотеко* удалено от районных центров. Данное поселение находится на стыке балкарского и кабардинского ареалов. Этнический состав населения разнообразен: балкарцы (58 %) и кабардинцы (40 %). Административная принадлежность села изменилась в начале 1990-х гг., перейдя от кабардинского Баксанского района к балкарскому Эльбрусскому. До перестройки главная позиция принадлежала председателю колхоза, кабардинцу, а вторую позицию занимал председатель сельсовета, балкарец. В настоящее время главой администрации является балкарец.

*Хасанья* – одно из крупных селений, расположенных в Кабардино-Балкарии (в 2005 г. включено в г.о. Нальчик). За последние годы численность населения увеличилась. Территориальная близость к Нальчику снижает дефицит различных услуг и товаров в данном поселении. Исполнительные органы власти представляет глава администрации г.о. Нальчик. Местный совет старейшин включает в себя наиболее уважаемых жителей села как старшего, так и молодого поколения.

*Хумара* – поселение в Карачаево-Черкесии. Расположение территории на границе низкогорья и среднегорья влияет на небольшое количество сельскохозяйственных земель, что, в свою очередь, вызывает отток населения. Из-за нехватки заработка люди вынуждены покидать данную территорию. Например, в период существования Советского Союза люди были трудоустроены в шахтах, а сейчас такая возможность отсутствует. Хумара сегодня напоминает родовое гнездо городских черкесов, куда молодое поколение приезжает повидаться с родными.

*Нижняя Теберда* – селение, территория которого проходит вблизи транзитной трассы в Домбай. Здесь нет огромного количества земель, что вынуждает население данной территории искать источники заработка. Но бизнес-интересы районного и республиканского уровней связаны именно с хорошим территориальным расположением поселения.

*Эльбрус* расположился в долине р. Баксан. Данная территория пригодна для развития туризма, что позволило изменить облик данного поселения, сделать его урбанизированным населённым пунктом. Потенциал земельных ресурсов значительно ограничен землями национального парка. Управление в селе представлено как формальными, так и неформальными институтами. Высокий уровень социального контроля обеспечивает локальную безопасность, что необходимо для поддержания потока туристов и соответствующих доходов. Внутренние конфликты разрешаются не публично, преимущественно на основе традиционных институтов.

Анализ ключевых характеристик, указанных сел позволяет прийти к заключению о том, что современные преобразования на локальном уровне привели к существенным трансформациям в институциональной структуре.

Господство государственных организационных механизмов постепенно меняется в сторону развития местных институциональных форм (Чеченов, 2014). В нынешней институциональной структуре выделяются три типа институтов:

- традиционные институты, которые выработаны много веков назад. Часть из них формализована, а часть остается неформальной;
- институты советского наследия, которые даже после существенных реформ постсоветского периода являются влиятельными;
- современные институты и правила, которые внедряются в связи с новыми политическими и экономическими условиями.

### Заключение

Исходя из проведенного анализа, можно сделать вывод: в настоящее время местное самоуправление является совокупностью государственных, традиционных и гибридных институтов различных исторических пластов.

На сегодняшний день мы не наблюдаем замены государственных институтов институтами местного самоуправления, наоборот, государство стремится вернуться на локальный уровень, что обосновано экономическими вопросами. У органов местного самоуправления (сельской администрации) нет достаточного количества полномочий. Органы местного самоуправления – это гибрид местного самоуправления и государства. По формальным признакам местное самоуправление обладает большими полномочиями, а на практике местные управленческие структуры зависимы от государства. Такое гибридное управление ярко выражено в рамках работы районных администраций: по форме они являются органами местного самоуправления, а на самом деле зависят от государственной социальной политики на местах.

### Литература

Адат. Кавказский культурный круг. Традиции и современность. Москва; Тбилиси: Междунар. НИИ народов Кавказа, 2003. 253 с.

Гуня А.Н., Тенов Т.З., Шогенов М.З., Чеченов А.М. Влияние различных стратегий управления на характер регулирования

### References

Adat. Caucasian cultural district. Traditions and modernity. (2003). Moscow-Tbilisi: International research institute of the peoples of Caucasus. (in Russian).

Gunia, A.N., Tenov, T.Z., Shogenov, M.Z., Chechenov, A.M. (2015). The impact of various strategies on the character if conflict



конфликтов и развития северокавказских республик // Научная мысль Кавказа. 2015. № 3 (83). С. 89–94.

Нозик Р. Анархия, государство и утопия / пер. с англ. Б. Пинскера; под ред. Ю. Кузнецова и А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2008. 424 с.

Тишков В. Местное управление в сложном обществе: российский опыт // Местное управление многоэтничными сообществами в странах СНГ. М.: Авиаздат, 2001. С. 3–22.

Чалый В.А. Значение теорий общественного договора для развития политической философии в России // Вестник БФУ им. И. Канта. 2011. № 12. С. 130–142.

Чеченов А., Гаунова И., Кушхова К. Влияние государственных программ развития на институты на локальном уровне // От понимания локальных конфликтов к использованию шансов развития : сб. науч. тр. / под ред. Я. Кёлера, А. Гуни, М. Шогенова. Берлин; Нальчик: Каб.-Балк. ун-т, 2014. Вып. 2. 211 с.

Kumykov A.M., Shogenov M.Z., Che-maev N.A., Shogenova F.Z., Reshetnikova N.N. Informal patterns of civil society and social stability at a local level // *Espacios*. 2017. Vol. 38, № 57.

settlement and development of North Caucasian republics. *Nauchnaya mysl' Kavkaza*. 3(83), 89-94. (in Russian).

Nozick, R. (2008). *Anarchy, State, and Utopia*. Trans. from English by B. Pinsker. In Y. Kuznetsov, A. Kuriaev (Eds.). M.: IRI-SEN. (in Russian).

Tishkov, V. (2001). Local management in a complex society: Russian experience. *Local management of multiethnic communities in the CIS countries*. M.: Aviaizdat, 3-22. (in Russian).

Chalyy, V.A. (2011). Significance of theories of social contract for the development of political philosophy in Russia. *Vestnik BFU im. I. Kanta*, 12, 130-142. (in Russian).

Chechenov, A., Gaunova, I., Kushkhova, K. (2014). The impact of national development programs on the institutions at the local level. *Ot ponimaniya lokal'nykh konfliktov k ispol'zovaniyu shansov razvitiya: sbornik nauchnykh trudov*. In Y. Kioler, A. Gunia, M. Shogenov (Eds.). Berlin; Nalchik: Kabardino-Balkaria State University, 2. (in Russian).

Kumykov, A.M., Shogenov, M.Z., Che-maev, N.A., Shogenova, F.Z., Reshetnikova, N.N. (2017). Informal patterns of civil society and social stability at a local level. *Espacios*, 38, 57.

**Поступила в редакцию**

**28 ноября 2019 г.**