

¹Кёлер Я.,
²Гуня А.Н.*,
³Тенов Т.З.,
³Чеченов А.М.

УДК: 91+320
DOI: 10.21177/1998-4502-2017-9-2-152-162

Институционально ориентированный анализ проблем развития делает акцент на наличие или отсутствие четких правил, определяющих взаимоотношения между природой и человеком, различными природопользователями, государством и местными сообществами. Институты играют решающую роль в устойчивом развитии, регулируя имеющиеся и возникающие во времени противоречия. Как показали исследования на Северном Кавказе, помимо формальных правил, выраженных в законах, постановлениях, предписаниях, достаточно широко распространены неформальные, в том числе, традиционные. Современные данные по Северному Кавказу, такие как проявление насилия, высокий уровень безработицы, финансовые дотации, слабость государственных институтов, которые нередко замещаются местными формальными и неформальными институтами и другое, вряд ли демонстрируют успехи устойчивого развития. Изменения, вызванные реализацией программ развития, наиболее эффективны тогда, когда учитываются уже имеющиеся глубоко укорененные местные традиционные институты и нормы, образующие гибридные формальные и неформальные институциональные структуры.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
институты, устойчивое развитие, горные территории, конфликт, Северный Кавказ.

Статья поступила в редакцию
30.05.2017

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОЕ ИЗУЧЕНИЕ ПРОБЛЕМ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Введение

Любое развитие, каким бы оно не было успешным, имеет свои ограничения и возникающие противоречия. Развитие – это, прежде всего, изменения, которые, так или иначе, затрагивают политические области. Концепция устойчивого развития человечества представляет собой инструмент для разрешения, прежде всего, противоречий между природой и человеком [1]. Однако не менее важными являются противоречия, возникающие между различными природопользователями, управленцами, политиками, имеющими те или иные представления о развитии и применяющие разные правовые механизмы, и институциональные практики для достижения своих целей. Изучение этих противоречий также не менее важно при научном обосновании устойчивого развития конкретных политических систем, регионов и местных сообществ.

Цель статьи – проанализировать соотношение между развитием и институциональными условиями, которые сопровождают развитие (способствуют ему или же, наоборот, тормозят). В качестве **гипотезы** выдвигается положение о том, что устойчивое развитие возможно лишь при наличии институтов, эффективно регулирующих имеющиеся и возникающие во времени противоречия. В круг **задач** настоящей статьи входит описание возможностей институционально-ориентированного подхода, который рекомендовал себя при изучении использования природных ресурсов, в частности, ресурсов общего пользования [2], локальных социальных конфликтов [3; 4]. Так, Нобелевский лауреат Элеонор Остром подчеркивала значимость институтов, для того чтобы не допустить «трагедии общего» („the tragedy of the commons“) при неурегулированном использовании и переиспользовании ресурсов общего пользования ([5] и др.). Элементы институционально-ориентированного подхода были уже частично использованы при анализе устойчивого развития горных территорий [6; 7]. Как показал опыт применения этого подхода, в России и, в особенности на Северном Кавказе, изучение институтов как правил природопользования, управления и, в целом, жизнедеятельности является очень актуальным. Формальные правила, выраженные в законах, постановлениях, предписаниях, разработаны достаточно детально. Но их главный недостаток – они громоздки в использовании, не обеспечены эффективной системой контроля и санкций. Вследствие этого исчезают важнейшие преимущества формализации: однозначность вводимых правил, возможность их контроля. Все это приводит к тому, что, формальные правила не соблюдаются. В каждой конкретной жизненной ситуации люди могут следовать как формальным, так и неформальным правилам, в том числе, традиционным. Это создает трудности в управлении, бизнесе и в целом неопределенность в развитии. Вместе с тем, как показывают исследования ([8] и др.), на ме-

¹Свободный университет г. Берлин, Германия

²Институт географии РАН, г. Москва, Россия

³Кавказская высшая школа конфликтологии Кабардино-Балкарского государственного университета, г.Нальчик, Кабардино-Балкарская Республика, Россия

*e-mail: gunyaa@yahoo.com

стах могут создаваться гибридные – формально-неформальные правила, которые достаточно гибко подходят к разрешению местных противоречий.

Изучение институциональных структур (формальных и неформальных) требует еще больших усилий. Это не входит в задачи данной работы. Однако уже на данном этапе необходимо определить возможности и перспективы этого достаточно нового междисциплинарного направления, объединяющего различные научные специальности, такие как социология, география, политология, экономика, юриспруденция и другие, для изучения проблем устойчивого развития горных территорий. Упор на горные территории с их маргинальным положением в экономическом развитии, разнообразием этнокультурных условий и чувствительностью природных систем – особенно актуален для применения институционально-ориентированного подхода.

Методология

В центре методологии институционально-ориентированного подхода лежит понятие институт. В данной работе используется понимание «института» Дугласом Нормом как созданные людьми правила игры в обществе, которые ограничивают деятельность людей и придают форму человеческим взаимодействиям [9]. Важным является насколько эти «ограничения» формализованы, в частности, записаны в документах, приобретают или, наоборот, теряют свою значимость и силу после формализации (официального признания и закрепления в документах), укоренены в местные практики, каково соотношение формального и неформального. В отношении устойчивого развития следует обратить внимание на следующие функции институтов:

1. Институты распределяют [10] и ограничивают поведение различных групп людей, ограничивают применение власти и насилия. Вследствие этого институты неравнозначно используются различными группами людей, условно говоря, действующих и взаимодействующих лиц (**акторов или актеров**) и регулируют использование конкретных **ресурсов** (материальных и нематериальных), оспариваемых теми или иными актерами;

2. Институты распространяются на конкретное пространство – некую **арену** действий, которая ограничена культурными, политическим или географическими границами;

3. Институты меняются в течение жизни. Большинство институтов ограничено во времени (по мнению Р.Х. Кочесокова (устное сообщение), тремя поколениями людей). Способность динамично меняться и адаптироваться под внешние и внутренние условия – важное свойство институциональной структуры конкретного сообщества. Жесткие, консервативные, институциональные сочетания могут привести к за-

стою в развитии. С другой стороны, слишком быстро меняющиеся институты быстро «разукореняются», теряют связь с культурной спецификой населения и грозят потерей местных особенностей. Способность институтов реагировать на возникающие риски важна для регулирования отношений между конкурирующими актерами и предотвращения насильственных сценариев развития конфликтов. Наличие институтов, эффективно регулирующих местные противоречия, является важнейшим условием для развития (см., например, [11–13]).

Таким образом, институты – это основополагающие элементы социальной организации общества. Они представляют собой арсенал установленных правил, присущих обществу и дающих социализированным индивидуумам необходимую ориентацию, а также содействующих актерам в надежности планирования их поведения. Институты являются важными социальными конструктами человеческого поведения [9; 14; 15].

Причинно-следственные отношения между институтами и развитием – слабо исследованная область. Изменения природных, политических или экономических условий, вызванных внешними факторами, требуют от общества соответствующей адаптации и ставят под угрозу привычный порядок. Поэтому эти перемены нередко вызывают конфликты в локальных сообществах на почве реорганизации власти, оспаривания доступа к материальным ресурсам и власти. Наиболее наглядна связь развития и институтов при реализации проектов по развитию, когда под эти проекты нередко создаются новые институты. Так, государственные и международные программы развития проникают в местные сообщества, чтобы политическими методами управлять изменениями и добиваться предсказуемых результатов в наведении порядка на местах. Развитие в этом (относительно узком) смысле представляет собой вмешательство государства или международного сообщества в локальные общества. Развитие привносит новые ресурсы и связывает эти ресурсы с новыми правилами их распределения и доступа к ним. Деятельность, направленная на развитие, особенно, если она рассчитана на длительное воздействие, осуществляется посредством конструирования институтов. Это ведет к желанному или нежеланному изменению уже существующей конфигурации власти.

Некоторые цели развития ориентированы на преодоление структурных причин местных противоречий (например, ограниченность ресурсов или несправедливость их распределения), а также на восстановление институтов или на поддержку актеров, которые способствуют мирному («безнасиельственному») протеканию конфликтов. Особенно высоки ожидания от программ развития, направленных на стабилизацию

и установление мира в таких конфликтных регионах, как например, Северный Кавказ.

К авторам, которые изучают проблематику развития как основную составляющую государственных или международных вмешательств, направленных на политическое переустройство общества в виде «создания государственности», предотвращения кризисов, относятся [16; 17] и др. Мировой опыт показывает (например, [18]), что при неправильном подходе к анализу программ развития и специфики местного сообщества могут возникнуть конфликты из-за распределения власти, организации доступа к ресурсам и контроля мнений в обществе. Изменения политических или экономических условий, вызванных внешними факторами, потребуют от общества соответствующей адаптации, и поставят под угрозу привычный порядок. Поэтому эти перемены нередко вызывают конфликты в локальных сообществах на почве реорганизации власти, доступа к ресурсам, а также трансформации позиций [10; 19; 20]. Кроме того, следует назвать обширную литературу, посвященную колониальной и постколониальной теории модернизации и ее критике (в основном «теории зависимости» и «мир-системной» теории), например [21]; критике развития – [22].

Использование институционально-ориентированного подхода при анализе проблем устойчивого развития Северного Кавказа

Современные данные по Северному Кавказу, такие как проявление насилия, высокий уровень безработицы, финансовые дотации, слабость государственных институтов, которые нередко замещаются местными формальными и неформальными институтами и другим, вряд ли демонстрируют успехи устойчивого развития. Экономическая отсталость и безработица приводят к миграции населения в другие регионы, возникновению радикальных течений в обществе, которые направлены на подрыв государственности. Попытки федерального центра стимулировать развитие северокавказских регионов во многом направлены на то, чтобы добиться лояльности местной элиты и предотвратить насильственные конфликты между различными группами. Вкладываются большие средства в государственные программы по укреплению безопасности на Северном Кавказе, развитию инфраструктуры и образования, созданию новых рабочих мест. Этим самым государство, в первую очередь, стремится к повышению эффективности своего присутствия в регионе и укреплению своей легитимности [23]. Северокавказские национальные регионы получают несравненно больше субсидий из Москвы, чем другие регионы России. Это вызывает

недовольство населения других регионов, в которых популистские движения нередко выступают под лозунгами «Хватит кормить Кавказ» [24].

Эффективность региональных и федеральных программ, как правило, оценивается в экономических критериях и цифрах, которые не дают полного представления о ситуации на местах. В регионы Северного Кавказа были вложены огромные средства. Северокавказские республики получили около 11% всех государственных трансфертов России. Уровень дотационности республик достиг 56% в Кабардино-Балкарии и Северной Осетии, 69–70% – в Карачаево-Черкесии и Дагестане, 81% – в Чечне и 85% – в Ингушетии. Результаты – часто очевидны, поскольку построено и реконструировано множество дорог, школ, построены новые заводы, каждая школа имеет интернет, практически повсюду есть газ. Однако наряду с этими успехами процветает коррупция, усиливается централизация власти, население все больше удаляется от принятия решений, молодежь попадает под влияние радикальных течений в исламе. До сих пор оценка программ имела односторонний (экономический или политический) характер. Независимые эксперты не допускались к проведению оценки. Насколько эффективны государственная политика и огромные вложения в Северный Кавказ, создают ли они условия для устойчивого развития – эти вопросы пока не затронуты детальными исследованиями, опирающимися на строго разработанные системы индикаторов. Не хватает детального научного анализа с привлечением данных по конкретным показателям.

Анализ содержания государственных программ развития и их влияния на различные показатели развития позволил сделать несколько выводов. Во-первых, объемы и характер реализации федеральных средств значительно превышают институциональные возможности экономик и административно-управленческого аппарата регионов для эффективного их освоения. Другими словами, программы, подразумеваемые как программы развития, нацелены, в первую очередь, на получение лояльности населения. К такому выводу пришла Н. В. Зубаревич, рассчитав долю трансфертов на душу населения в каждой их республик [25]. Если считать в душевом измерении, то объемы трансфертов в регионы Северного Кавказа различались в 2,5 раза, особые преимущества имели Чечня и Ингушетия. За счёт трансфертов душевые доходы бюджета Чечни в 2011–2012 гг. на 12–20% превышали средние по регионам РФ при минимальных собственных налоговых доходах. В 2013–2014 гг. объем трансфертов Чечне был сокращён на 20% (с 67 до 53–57 млрд. рублей), на первый план вышел Дагестан, где усилились радикальные религиозные группировки.

Несмотря на очевидные положительные результаты в области поддержки материального благополучия и обеспечения физической безопасности, мало было сделано, чтобы превратить развитие в регионах в саморазвивающийся процесс. Этот процесс остался зависимым и контролируемым от центра. Как отмечают В.А. Колосов с соавторами [26]: «принятые стратегии развития имеют дирижистский характер и предполагают прямое государственное регулирование регионального развития с государственным финансированием при недостаточном внимании к проблемам местного малого и среднего бизнеса». Наличие ресурсов лоббирования интересов региона в Москве рассматривается как конкурентное преимущество. Такой подход закрепляет «дотационную парадигму» развития Северного Кавказа и сводит на нет попытку опереться на собственные источники роста и развития [26].

Во-вторых, реализуемые программы нацелены на получение быстрого, краткосрочного, эффекта без заложения основ долгосрочного развития. Программы разрабатывались «наверху», без соответствующего мониторинга местных особенностей, мнения и участия местного населения. Как следствие, не учитывались местные земельные и клановые отношения. Отсутствуют подходы, которые могли бы совместить принципы рыночной экономики и традиционных практик, использующих патрон-клиентские отношения и коррупцию. Хотя есть успешные примеры отказа от традиционных семейно-родственных и клановых практик и применения современного менеджмента при реализации крупных проектов (например, автомобильного завода «Дервейс» в Карачаево-Черкесии, осуществляющего сборку легковых автомобилей китайских марок).

В-третьих, программы игнорировали уже сложившиеся особенности и масштабы местной экономики, в первую очередь, малого и среднего бизнеса, широко использующего местные отношения и институты. Крупные проекты отодвинули на второй план местных предпринимателей, в ряде случаев спровоцировали социальную напряженность (например, реализация туркластера в Безенги, см. [27]). Реализация проектов началась без соответствующей институциональной трансформации сложившихся ресурсных отношений. В частности, незавершенная и запутанная реформа земельных отношений вошла в противоречия с реализацией крупных проектов.

На основе проведенных полевых исследований, интервью и опросов в ключевых селениях [28] мы попытались синтезировать эмпирические наблюдения за динамикой общественных процессов и установить наиболее острые группы факторов, ограничивающих развитие. Выделяются четыре основные группы лимитирующих факторов устойчивого

развития: физическая безопасность, материальное благополучие, управление и адаптационная способность.

Физическая безопасность

Устойчивое развитие не совместимо с нарушениями в обеспечении физической безопасности людей, в первую очередь, вследствие проявления физического насилия. Непредсказуемый выплеск насилия – важный индикатор того, что как государство, так и общество не имеют эффективных институциональных механизмов регулирования насилия, что приводит к периодической дестабилизации того или иного региона. Следует, однако, подчеркнуть, что под физической безопасностью понимается тот уровень насилия, который акцептируется в том или ином сообществе. Если, например, для традиционного сообщества присуща кровная месть, и она не считается из рода вон выходящим явлением, то такого рода проявление насилия можно считать нормальным. Физическая безопасность человека отражает реальную безопасность каждого, проживающего в регионе, его уверенность в сохранении этой безопасности, а также устойчивое сохранение монополии безопасности за общепринятыми организациями и институтами.

Как показали результаты обработки интервью и проведенных в 2014–2016 гг. опросов (Кабардино-Балкария, Северная Осетия, Чечня), большинство населения отмечают существенные позитивные изменения по сравнению с 1990-ми годами. Уменьшилось число совершенных преступлений. Даже по сравнению с советским временем значительно меньше стало драк и хулиганских действий. Повысился статус силовых ведомств. В них стало престижно работать. При высоком уровне безработицы не просто стало найти работу в полиции или в армии. В ряде случаев респонденты отмечали, что желающих служить в армии или полиции больше, чем необходимо. Несмотря на усиление влияния силовых ведомств, все же местные сообщества предпочитают решать некоторые конфликтные ситуации на основе традиционных институтов (медиаторства, привлечение религиозных лидеров). В ряде регионов (Чечня, Ингушетия, Кабардино-Балкария) распространены случаи выселения ближайших родственников боевиков из сел. В ряде селений Дагестана (есть такие же случаи и в Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии) местные сообщества организуют сельские местные группы охраны порядка.

Наиболее важным показателем физической безопасности следует считать радикализацию взглядов и пополнение числа боевиков. К ним, как правило, примыкает молодежь, которая попадает под влияние радикалов, в том числе и из ИГИЛ (запрещенная в РФ организация). Попавший однажды в круг подозрева-

емых, молодой человек почти не имеет возможности вернуться к нормальной жизни вследствие социального давления и, нередко, преследования.

По данным Кавказского узла (www.kavkaz-uzel.ru) по абсолютному количеству жертв в борьбе боевиков и силовиков отличается Дагестан. Однако если пересчитать количество жертв на численность населения в республиках, то лидером будет Ингушетия. Наименьшее количество жертв наблюдается в Ставропольском крае. Уменьшение количества жертв повстанчества и контрповстанчества следует считать важным показателем деятельности государства, прежде всего, его силовых ведомств [29]. Однако этот показатель не следует считать решающим, поскольку не учитываются другие индикаторы безопасности, связанные, например, с преследованием инакомыслия.

В улучшении ситуации заинтересованы местное население и местные предприниматели, которые всячески поддерживают имидж спокойного района для привлечения инвесторов, туристов. Усиление радикальных взглядов и распространение терроризма держит местные сообщества в определенном страхе (как перед потенциальными террористами, так и перед силовиками).

Несмотря на огромные вливания в экономику, государственные программы развития оказались не способными повлиять на распространение радикальных взглядов в исламе. Ислам занял важное место в мировоззрении подрастающего поколения. Духовные лидеры в селах получили большую легитимность, чем официальная власть. В целом это стало сдерживающим фактором распространения бытового насилия и хулиганства, но, с другой стороны, подорвало авторитет официальных органов власти, которые обеспечивают безопасность.

Косвенным показателем, который демонстрирует пока еще не эффективные формальные институты, обеспечивающие безопасность, является эмиграция меньшинств в другие регионы. Продолжается выезд русскоязычного населения из национальных республик. В Чечне, Ингушетии и Дагестане доля русских не превышает несколько процентов. Однако в настоящее время решающим фактором эмиграции русских можно считать экономический на фоне более привлекательных для молодежи условий для карьеры в других регионах России.

Материальное обеспечение

Угроза голода и неуверенность в завтрашнем дне толкают людей на решительные действия, вплоть до применения физического насилия. Этому способствует неравенство в доступе к ресурсам, вызванное как географическими условиями, так и социально закрепленными правилами. Поэтому развитие инфраструктуры

и совершенствование институтов доступа к ресурсам может в некоторой степени уменьшить различия людей, находящихся в разных географических условиях и социальных слоях.

Реализация программ развития существенно повлияла на материальное благополучие населения. Строительство новых и реконструкция старых дорог, а также газификация горных районов Северного Кавказа – видимый результат реализации государственных программ развития, давший значительный толчок к развитию горных территорий. Газифицировано большинство сел не только в предгорьях, но и в высокогорных районах. Цена на электроэнергию регулируется государством, хотя регулирование доступа к действующим источникам электроэнергии осуществляется уже частными компаниями. Завышенные расценки подключения нередко повышают затраты на все товары и услуги, которые производятся с применением электроэнергии и приводят к неконкурентоспособности горных производителей на рынке.

Ускоренное развитие информационных услуг привело к информатизации общества даже в таких традиционных областях, как животноводство. Мобильная связь и интернет позволяют горцу быть в курсе цен на рынке крупного и мелкого рогатого скота. Выгоду интернета население открыло для себя и в других сферах деятельности, связанную с поиском работы, покупкой и продажей недвижимости и др. В большинстве школ используются электронные дневники, созданы вебсайты школ, муниципальных образований. Большинство молодежи использует сетевые ресурсы для общения. Все это значительно расширило информационное поле горцев, но сыграло роль «выталкивателя» молодежи из гор в более привлекательные регионы и города.

Гарантированные государственные трансферты в виде социальных пособий и пенсий, а также подпитка секторов экономики, в которых государственное финансирование преобладает, положительно сказались на росте благосостояния населения. Однако средние показатели вряд ли отражают реальность. Политика поощрения рождаемости за счет выплаты материнского капитала на третьего ребенка привела к росту рождаемости, а также и к резкому росту цен на жилье. Сохранение высоких показателей безработицы при высоком уровне samozанятости населения, а также низкие индикаторы налоговых поступлений при активной предпринимательской деятельности создают неправильное представление о потенциале республик и внутренних ресурсах их развития.

Финансирование бюджетных позиций привело к тому, что получение места на государственной должности стало гарантом обеспечения семьи. Должности сами стали предметом торговли. В сфере госу-

дарственно-бюрократических отношений развилось такое явление, как «постизм», когда получение государственного поста (и, следовательно, гарантированного государственного финансирования) влекло за собой формирование своеобразной ячейки бюджетной экономики со сложившимся штатом сотрудников, охранников и др. [30].

Бюджетная экономика ярко прослеживается и по официальным цифрам, когда две трети наполняемости бюджетов регионов и муниципалитетов составляют налоги на бюджетные зарплаты. При этом налоги от предпринимательской деятельности занижены вследствие ухода предпринимательской экономики в тень. По оценкам экспертов, более 50% экономики в Махачкале является теневой. Здесь в полуподпольных цехах (около 150) производится почти четверть всей обуви России, развита мебельная, швейная промышленность. Работники получают минимальную зарплату, определенную законом, реальная же зарплата в несколько раз выше, т.е. широко практикуется зарплата в «конвертах».

В интервью и опросах респонденты отмечали резкое расслоение населения. Богатыми считаются те, у которых есть место на госслужбе, а ближайшие родственники к тому же подрабатывают в других регионах России (чаще всего, в Москве или в нефтегазовых регионах России). Увеличились беднейшие слои населения, что по меркам Кавказа весьма редко (быть бедным – позорно!). Вследствие социальных фрустраций повысилась социальная напряженность. Нередко выбор для молодого поколения ограничивался двумя полюсами: идти на службу в полицию (но за должность, даже рядовую, придется нередко платить) или стать членом радикального джамаата.

Управление. Устойчивое развитие в значительной мере зависит от эффективности управления, которое рассматривается как совокупность механизмов самоорганизации, самоуправления и собственно внешнего управления [31]. Оторванные от государства горные изолированные сообщества могут демонстрировать довольно эффективные успехи в самоуправлении, но без эффективной связи с центрами развития обречены на вымирание. Разнообразие регионов Северного Кавказа позволяет выделить две наиболее типичные стратегии управления на основе степени их централизации. Первая из них представлена в Чечне. Это высоко централизованное управление с прямыми назначениями на должностные позиции, преимущественное формирование бюджета из федеральных субсидий, государственная монополия на землю. Федеральные субсидии и программы развития обеспечивают высокий уровень безопасности и постепенное восстановление экономики. Однако большинство проектов может быть заморожено в случае снижения

объемов федерального субсидирования. Широко применяется практика индивидуального шефства государственными служащими или авторитетными бизнесменами над экономическим развитием тех или иных районов республики по поручению главы республики.

Вторая стратегия управления может быть представлена Карачаево-Черкесией, где уровень централизации власти значительно ниже. Глава республики – это компромиссная фигура для элиты. Здесь наблюдается борьба за доступ к основным ресурсам и бюджетным потокам между различными группами актеров, объединяющихся по общим интересам. Постоянное и многостороннее взаимодействие этих актеров играют большую роль в выработке и укоренении институтов, регулирующих конфликты в ненапряженных рамках.

Местные сообщества по-разному реагируют на государственные интервенции и попытки усилить централизацию власти. Можно выделить три основные группы, по-разному реагирующие на государственные программы развития:

1. Местное сообщество «забыто» государством. Государственные программы развития почти не доходят до селений, эти селения живут на основе институтов, представляющих собой симбиоз формальных и традиционных институтов самоуправления (удаленные и периферийные горные сообщества);

2. Государственные программы развития «спускаются» сверху и сопровождаются формальным делегированием власти на местный уровень, но местные сообщества не в состоянии этими полномочиями воспользоваться. Они попадают под зависимость централизованного государства, примерно две трети из 40 компетенций сосредотачивается на районном уровне (большинство местных сообществ). Дотационность парализовала развитие многих муниципальных образований и привела к фактической передаче полномочий на вышестоящий уровень – от поселения к району или даже субъекту федерации.

3. Местное самоуправление сильное, оно овладевает предоставленными в законах полномочиями, пытается использовать государственные программы развития, в некоторых случаях – противостоять нежелательным интервенциям со стороны государства (Карачаево-Черкесия, небольшое число муниципалитетов в Кабардино-Балкарии, Северной Осетии и Дагестане). В некоторых случаях внедрение государственных программ развития способствовало активизации ранее слабого местного самоуправления, мобилизации местных жителей, выступающих за информированность при реализации государственных программ развития, учете интересов местного сообщества. В Безенги (Кабардино-Балкария) реализация программы туристического кластера даже была при-

остановлена вследствие протестов местного населения против изъятия местных земель.

Разрыв между возложенными на местные власти полномочиями и низкой способностью обеспечить их исполнение привел в ряде селений Дагестана к росту влияния адата как социального института, выполняющего регулятивные функции и поддерживающего порядок в обществе. Нередко регулирующие функции берут на себя религиозные джамааты: ограничение продажи алкоголя, обеспечение общественного порядка в ауле, защита интересов жителей, досудебное разбирательство конфликтов и пр. Неформальные механизмы управления местным сообществом нередко переплетаются с формальными: члены совета старейшин могут входить в официальные органы местного самоуправления, например, избираться депутатами.

Способность к адаптации

Важной стороной устойчивого развития является способность местных сообществ к адаптации к меняющимся условиям. Так, например, в Дагестане, ряд местных сообществ быстро адаптировался к рыночным механизмам, организовав на земляческих объединениях своеобразные гильдии. Но многие местные сообщества с трудом адаптировались в новые механизмы хозяйствования. Наиболее существенные изменения затронули сферу жизнедеятельности, связанную с использованием ресурсов, энергии и информации. Далеко не везде возможности местных институтов позволяют без ущерба стабильности воспринимать нововведения. Часть населения с энтузиазмом берет кредиты, но скоро понимает, что попадает в зависимость и не может выплачивать проценты. Государственные программы развития реализуют инновационные проекты, трансформируют банковскую систему, внедряют Интернет и др. Капельное орошение, парники, использование искусственных почв, новые породы скота и др. – все эти и другие технологии активно применяются на Северном Кавказе. Однако эти новые технологии не редко имеют негативное влияние на местные системы жизнедеятельности. Так, новые интенсивные технологии производства яблок в Кабардино-Балкарии, используемые крупными фирмами, привели к вытеснению местных производителей, базирующихся на семейном труде. Закупка новых более продуктивных пород скота, в которых местные производители вкладывают значительную долю своих сбережений, способна привести к росту товарности, но вскоре, вследствие болезней и падежа неприспособленного к местным условиям скота – к большим издержкам. Часть платежеспособного населения рада взять кредиты, но условия их предоставления крайне не выгодны. Порой очень трудно получить специальные кредиты или

беспроцентную ссуду, предусмотренные специальными программами развития села, без «отката» или лоббирования, не говоря уже о слишком сложной и непонятной простому сельчанину процедуре оформления документов.

Заключение

Выдвинутая в начале работы гипотеза о решающей роли в устойчивом развитии институтов, эффективно регулирующих имеющиеся и возникающие во времени противоречия, доказывается на материалах по четырем группам показателей. Приоритеты государства по инициированию и поддержке проектов развития менялись с течением времени. На первых этапах важнейшими целями являлись безопасность и реализация геополитических интересов России на Кавказе. С ростом цен на нефть и увеличением доходов государства большие вложения были сделаны в инфраструктурные проекты. На последующих этапах приоритетами стали социальные цели и сфера обслуживания. На всех этапах участие населения в обсуждении и реализации программ было минимальным. Определенных успехов государственные программы развития достигли в обеспечении физической безопасности и материального благополучия. Однако произошло существенное усиление централизации власти и снижение ее эффективности на местах. Мероприятия по развитию нередко служат целью государственной элиты заручиться поддержкой населения. Изменения, вызванные реализацией программ развития, наиболее эффективны тогда, когда учитываются уже имеющиеся образцы местных регуляторных и самоуправленческих механизмов, опирающихся на глубоко укорененные традиционные институты и нормы, образующие гибридные формальные и неформальные институциональные структуры.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Урсул А.Д. Концептуальное моделирование устойчивого развития // Экология урбанизированных территорий. 2006. № 2. С. 22–34.
2. Ostrom E. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems // Science. 2009. №325 (5939), 419–422.
3. Koehler J. Institution-centred conflict research. The methodology and its application in Afghanistan (Freie Universität Berlin: Doctoral Thesis), 2013. Berlin.
4. Кёлер Я., Гуня А., Шогенов М. (редакторы). От понимания локальных конфликтов к использованию шансов развития. Вып. 2. 2014. Нальчик, Принт-Центр.
5. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, 1990. Русский перевод: Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. М.: Мысль, ИРИСЭН, 2011.
6. Гуня А.Н., Гайрабеков У.Т., Гагаева З.Ш., Джабраилов С.-Э.М. Освоение горных ландшафтов территории Аргунского историко-архитектурного музей-заповедника (Чеченская Республика) // Вестник ЧГУ. 2016. №4(24). С. 67–76.
7. Гуня А.Н. Социально-ориентированные концепции и подходы в исследовании горных территорий Кавказа и обеспечении устойчивого развития // Устойчивое развитие горных территорий. 2015. №3 (25). С. 15–22.
8. Кёлер Я., Гуня А. От понимания локальных конфликтов к использованию шансов развития / Сборник научных трудов. Выпуск 1. Берлин-Нальчик. Издательство «Принт Центр». Нальчик, 2011.
9. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, CUP. 1990.
10. Knight J. Institutions and Social Conflict, Cambridge, Cambridge University. 1992.
11. Elwert G. Conflict: Anthropological Aspects. In: Smelser, Neil J. / Baltes, Paul B. (Eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Science, Elsevier. 2002. 2542–2547.
12. Eckert J. ‚Einleitung: Gewalt, Meidung und Verfahren: zur Konflikttheorie Georg Elwerts‘, in J. M. Eckert (ed.). Anthropologie der Konflikte. Georg Elwerts konflikttheoretische Thesen in der Diskussion, Bielefeld. 2004. Transcript, pp. 7–25.
13. Koehler J. Institutionalisierte Konfliktaustragung, Kohäsion und Wandel. Theoriegeleiteter Praxiseck auf Gemeindeebene. In: J. Eckert (ed.), Anthropologie der Konflikte; Georg Elwerts konflikttheoretische These in der Diskussion, Bielefeld. 2004. Transcript, pp. 273–297.
14. Esser H. Soziologie. allgemeine Grundlagen, Frankfurt [u.a.]. 1999. Campus-Verl.
15. Scharpf F. Institutions in Comparative Policy Research, Max-Planck-Institut für the Studie of Societies, Working Papers 00/3, Cologne. 2004.
16. Bonacker Th., Daxner M., Free J., Zürcher Ch. (Eds.) Interventionskultur. 2010. Wiesbaden, VS.
17. Böhnke J, Koehler J, Zürcher Ch. State formation as it happens: insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007–2015. In: Conflict, Security & Development. 2017: 17: 2.
18. Suhrke A. When More Is Less: The International Project in Afghanistan, New York. 2011. Columbia University Press.
19. Cohen Y. (Ed.) Man in Adaptation. The Institutional Framework, Chicago. 1971. Aldine Atherton, 1–22.
20. Dahrendorf R. Pfade aus Utopia. Zur Theorie und Methode der Soziologie, Munchen. 1986. Serie Piper.
21. Hoebink P. Theorizing intervention: development theory and development cooperation in a globalizing context. In T. v. Naerssen; M. Rutten and A. Zoomers (ed.), The diversity of development: essays in honour of Jan Kleinpenning. 1997. Assen, Van Gorcum, pp. online edition, <http://www.euforic.org/dwc/hoeb.htm>.
22. Kreutzmann H. From modernization theory towards the ‘clash of civilizations: directions and paradigm shifts in Samuel Huntington’s analysis and prognosis of global development // GeoJournal. 1998. 46, 255–265.
23. Koehler J., Gosztanyi K, Feda B., Child K. Mixed method impact evaluation – making stabilisation assessments work for development cooperation // EPSJ, 2015:10: 2, 61–74.
24. Колосов В.А., Себенцов А.Б. Северный Кавказ в российском геополитическом дискурсе // Полис. 2014. №2. С. 146–163.
25. Зубаревич Н.В. Эволюция приоритетов региональной политики России. Вопросы географии. Сб. 141. М.: Издательский дом «Кодекс», 2016. С. 151–165.
26. Колосов В.А., Вендина О.И., Гриценко А.А., Глезер О.Б., Панин А.Н., Себенцов А.Б., Зотова М.В. Результаты политики постсоветских экономических и социальных реформ на Северном Кавказе // Устойчивое развитие горных территорий. 2016. Том 8. №4. С 342–355.
27. Чеченов А., Гаунова И., Кушхова К. Влияние государственных программ развития на институты на локальном уровне / В кн. Кёлер Я., Гуня А., Шогенов М. (редакторы) 2014: От понимания локальных конфликтов к использованию шансов развития. Вып. 2, Нальчик, Принт-Центр. С. 70–88.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / Information about authors:

ГУНЯ Алексей Николаевич – доктор географических наук, старший научный сотрудник Института географии РАН.

Руководитель горной группы МАБ-6/ИГРАН, профессор Северокавказской высшей школы конфликтологии Кабардино-Балкарского государственного университета, профессор географического факультета Чеченского государственного университета.

Автор более 160 научных публикаций, из них 8 монографий и 2 учебника.

Институт географии РАН, г. Москва, Россия

Тел.: +7 (495) 959-00-27

E-mail: gunyaa@yahoo.com

Alexey Nikolaevich GUNYA – D.Sc., senior scientist at the Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, leader of the mountain group MAB-6/IGRAS, professor of the North Caucasian High school of conflictology at Kabardino-Balkarian state university, professor of geography at the Chechen state university.

Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia; Chechen State University, Grozny, Russia.

Author of more than 160 scientific publications including 8 monographs and 2 textbooks.

Tel: +7 (495) 959-00-27

E-mail: gunyaa@yahoo.com



ЧЕЧЕНОВ Аслан Магометгери-евич – кандидат философских наук, доцент кафедры теории и технологии социальной работы. Научные интересы: проектно-инновационная деятельность в социальном управлении, философская антропология и проблемы человека, природно-географические аспекты социального управления.

Автор более 30 научных работ.

Кабардино-Балкарский государственный университет, г. Нальчик, Кабардино-Балкарская Республика, Россия

Тел.: +7 (928) 913-60-09

E-mail: a.chechenov@mail.ru

Aslan Magometgerievich CHECHENOV – Candidate of Philosophical Sciences, associate Professor of Department of theory and technology of social work in Kabardino-Balkar State University.

Research interests: design and innovation in social management, philosophical anthropology and human problems, natural-geographical aspects of social control.

Author of more than 30 scientific publications.

Nalchik, Kabardino-Balkar Republic, Russia.

Tel.: +7 (928) 913-60-09

E-mail: a.chechenov@mail.ru



Ян КЁЛЕР – научный сотрудник специального исследовательского проекта «Управление в рамках ограниченной государственности» Свободного Университета Берлина.

Магистерскую диссертацию Ян Кёлер посвятил организации власти и урегулированию конфликтов в постсоветской Грузии. Докторской степени он был удостоен за исследование

конфликтов с институциональной точки зрения на примере Афганистана. Выступал в качестве помощника посла ОБСЕ по урегулированию конфликта в Нагорном Карабахе.

На Южном и Северном Кавказе г-н Кёлер является научным руководителем финансируемого с 2010 компанией «Фольксваген» трансферного проекта Centred Conflict Studies, который призван ввести в четырех университетах эмпирическое исследование конфликтов вкупе с их анализом на основе общественных наук.

Берлин, Германия

E-mail: jkoehler@zedat.fu-berlin.de

Jan KOEHLER – researcher of the special research project “Governance under limited statehood” of Free University of Berlin. Jan Koehler has devoted his master’s thesis to the problem of organization of governance and conflict resolution in post-Soviet Georgia. He was awarded the title of Doctor for the study of conflicts in Afghanistan from an institutional point of view. He has acted as an Assistant to the Ambassador of the OSCE on settlement of the conflict in Nagorno-Karabakh.

Mr. Koehler is a supervisor of a transfer project “Centred Conflict Studies” funded by “Volkswagen” company since 2010. The project is being implemented in the Southern and Northern Caucasus. It is aimed to introduce the empirical study of conflicts in 4 universities coupled with their analysis on the basis of social Sciences.

E-mail: jkoehler@zedat.fu-berlin.de



ТЕНОВ Тимур Залимханович, кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры философии; директор Кавказской высшей школы конфликтологии Кабардино-Балкарского государственного университета.

Научные интересы: конфликтология, юриспруденция.

г. Нальчик, Кабардино-Балкарская Республика, Россия

e-mail: ten.kb07@gmail.com

тел. +7 903 490 2000

Timur Zelimkhanovich TENOV – Candidate of Juridical Sciences, associate Professor of Philosophy, Director of the Caucasian Graduate School of Conflict Studies of the Kabardino-Balkar State University.

Research interests: konfliktology, jurusprudence.

Nalchik, Kabardino-Balkar Republic, Russia.

E-mail: ten.kb07@gmail.com

Tel.: +7 (903) 490-20-00

INSTITUTION CENTRED STUDY OF PROBLEMS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF MOUNTAIN TERRITORIES

¹ J. Koehler *

² A. Gunya**

³ T. Tenov

³ A. Chechenov

¹ Free University Berlin, Germany

* E-mail: jkoehler@zedat.fu-berlin.de

² Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

** E-mail: gunyaa@yahoo.com

³ Kabardino-Balkar State University, Nalchik, Kabardino-Balkar Republic, Russia.

DOI: 10.21177/1998-4502-2017-9-2-152-162

Institutional-oriented analysis of development issues emphasizes the existence or absence of binding rules that influence the relationship between nature and man, between different nature users, or between the state and local communities. Institutions play a crucial role in sustainable development, regulating existing and emerging contradictions and conflict of interest. As studies in the North Caucasus showed, in addition to the formal rules expressed in official laws and regulations, informal institutions, including traditional ones, are quite widespread. However, recent data on the North Caucasus continues to show high levels of violence, high unemployment, dependence on financial subsidies, and a state relying on arbitrary executive power rather than legitimate institutional rule, which leaves voids sometimes filled by local societal institutions. This unlikely to be conducive for successful sustainable development.

Attempts by the federal center to stimulate the development of the North Caucasus regions through development programs are largely aimed at achieving loyalty of the local elite and preventing violent conflicts between different groups. The volume and nature of the implementation of federal funds significantly exceed the institutional capacity of the North Caucasian polities to process these resources in a transparent, accountable and effective way. Despite the obvious positive results in the field of supporting material well-being and physical security, little has been done to turn development in the regions into a self-reliant process. Implemented programs are aimed at obtaining quick short-term effects, without laying the foundations for sustainable long-term development. The programs largely ignore the already existing features and scale of the local economy, primarily small and medium-sized businesses, which widely use local relations and institutions. Large projects have pushed back local entrepreneurs, in some cases causing social tension. The changes caused by the implementation of development programs would be most effective when existing legitimate and problem-solving societal institutions are taken into account and are connected to state-sponsored development efforts in a meaningful way.

Keywords: institutions, sustainable development, mountain territories, conflict, North Caucasus.

References

1. Ursul A.D. Conceptual modeling of sustainable development. *Ecology of the urbanized territories*, 2006, No. 2, pp. 22–34.
2. Ostrom E.A. General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems, *Science*, 2009, No. 325 (5939), pp. 419–422.
3. Koehler, Jan. 2013. Institution-centred conflict research. The methodology and its application in Afghanistan (Freie Universität Berlin: Doctoral Thesis), *Berlin*.
4. Koehler Jan, Gunya Alexey, Shogenov Murat (Eds.) 2014: From understanding local conflicts to using development opportunities, Vol. 2, *Nalchik, Print-Centre*.
5. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, 1990.
6. Gunya A.N., Gayrabekov U.T., Gagayeva Z.Sh., Dzhabrailov S.-E.M. Development of mountain landscapes of the territory of Argun historical and architectural museum reserve (Chechen Republic). *Chechen state University Bulletin*, 2016, No. 4(24), pp. 67–76.
7. Gunya A.N. Socially oriented concepts and approaches in a research of mountain territories of the Caucasus and ensuring sustainable development. *Sustainable Development of Mountain Territories*, 2015, No. 3 (25), pp. 15–22.
8. Koehler Jan, Gunya Alexey. Four Steps in Studying of Local Conflicts in Central Asia and Caucasus: Resources, Actors, Institutes, Development. From understanding local conflicts to using development opportunities. A collection of scientific papers. Part 1. Editors: Koehler Jan and Gunya Alexey. *Print-Center, Nalchik*, 2011, pp. 12–25.
9. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. *Cambridge, CUP*, 1990.
10. Knight J. Institutions and Social Conflict. *Cambridge, Cambridge University*, 1992.
11. Elwert G. Conflict: Anthropological Aspects. In: Smelser, Neil J./Baltes, Paul B. (Eds.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Science*. *Elsevier*, 2002, pp. 2542–2547.
12. Eckert J. „Einleitung: Gewalt, Meidung und Verfahren: zur Konflikttheorie Georg Elwerts“, in J. M. Eckert (ed.). *Anthropologie der Konflikte. Georg Elwerts konflikttheoretische Thesen in der Diskussion*, Bielefeld. 2004, *Transcript*, pp. 7–25.
13. Koehler J. Institutionalisierte Konfliktaustragung, Kohasion und Wandel. Theoriegeleiteter Praxischeck auf Gemeindeebene. In: J. Eckert (ed.), *Anthropologie der Konflikte; Georg Elwerts konflikttheoretische These in der Diskussion*, Bielefeld. 2004, *Transcript*, pp. 273–297.

14. Esser H. Soziologie. allgemeine Grundlagen, Frankfurt [u.a.]. 1999, *Campus-Verl.*
15. Scharpf F. Institutions in Comparative Policy Research, Max-Planck-Institut for the Studie of Societies, *Working Papers 00/3, Cologne*, 2004.
16. Bonacker Th., Daxner M., Free J., Zürcher Ch. (Eds.) Interventionskultur. 2010, *Wiesbaden, VS*.
17. Böhnke J, Koehler J, Zürcher Ch. State formation as it happens: insights from a repeated cross-sectional study in Afghanistan, 2007–2015. In: *Conflict, Security & Development*, 2017, Vol. 17, No. 2.
18. Suhrke A. When More Is Less: The International Project in Afghanistan, New York, 2011, *Columbia University Press*.
19. Cohen Y. (Ed.) Man in Adaptation. The Institutional Framework, Chicago. 1971, *Aldine Atherton*, pp. 1–22.
20. Dahrendorf R. Pfade aus Utopia. Zur Theorie und Methode der Soziologie. *Munchen*, 1986, *Serie Piper*.
21. Hoebink P. Theorizing intervention: development theory and development cooperation in a globalizing context. In Naerssen T.V., Rutten M. and Zoomers A. (ed.), *The diversity of development: essays in honour of Jan Kleinpenning*. 1997, *Assen, Van Gorcum*, online edition. URL: <http://www.euforic.org/dwc/hoef.htm>.
22. Kreutzmann H. From modernization theory towards the 'clash of civilizations: directions and paradigm shifts in Samuel Huntington's analysis and prognosis of global development. *GeoJournal*, 1998, No. 46, pp. 255–265.
23. Koehler J., Gosztanyi K, Feda B., Child K. Mixed method impact evaluation – making stabilisation assessments work for development cooperation. In: *EPSJ*, 2015, Vol.10, No. 2, pp. 61–74.
24. Kolosov V. A., Sebentsov A. B. The North Caucasus in the Russian geopolitical discourse. *Polic*, 2014, No. 2, pp. 146–163.
25. Zubarevich N. V. Evolution of priorities of regional policy of Russia. *Voprosy geographii*. Vol. 141, *Moscow: Kodeks publishing house*, 2016, pp. 151–165 (in Russian).
26. Kolosov V.A., Vendina O.I., Gritsenko A.A., Glezer O.B., Panin A.N., Sebentsov A.B., Zotova M.V. Results of the policy of the post-soviet economic and social reforms in the North Caucasus. *Sustainable Development of Mountain Territories*, 2016, Vol. 8, No. 4, pp. 342–355 (in Russian).
27. Chechenov Aslan, Gaunova Irina, Kushhova Kamilla. The impact of state development programs on institutions at local level. From Understanding Local Conflicts to Using Development Opportunities. A collection of scientific papers. Part 2. Editors: Koehler Jan, Gunya Alexey, Shogenov Murat. Berlin-Nalchik. *Kabardino-Balkarian State University Press*, 2014, pp. 70–88. 27. Kuzmin S.B. Dangerous geomorphological processes and risk of natural resources management. *Novosibirsk: Academic publishing house "Geo"*, 2009, p. 195 (in Russian).

Article received 30.05.2017