

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНФЛИКТ: ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ

.....

А. И. Кольба*

Способность государства справляться с конфликтами путем их признания и регулирования и брать под свой контроль ритм истории, о чем писал в свое время Р. Дарендорф [15, р. 139–140], является одним из залогов успешного развития многих сфер общественной жизни. В России, где роль государственного регулирования общественно значимых процессов традиционно высока и порою весьма специфична, создание механизмов эффективного управления конфликтами, в том числе региональными, в современных условиях представляется необходимым.

В данном случае понятие регионального конфликта рассматривается в двух аспектах. Первый касается локализации регионального конфликта. На наш взгляд, региональными можно считать конфликты, развертывание которых затрагивает важные общественные процессы и отношения на уровне субъекта Федерации. При этом вовсе не обязательно распространение конфликта на всю территорию субъекта. Он может быть локализован в отдельных, но ключевых точках географического и социального пространства. Конфликты на территории субъекта, не отличающиеся такими характеристиками, следует отнести к местным.

Чтобы проиллюстрировать данную позицию, обратимся к примерам конфликтных ситуаций на территории Краснодарского края. В 2000–2006 гг. администрация края обращала большое внимание на проблемы взаимодействия с органами местного самоуправления, что, в частности, привело к смене многих глав муниципальных образований. В ряде случаев действия краевой администрации по лоббированию и продвижению новых кандидатов на пост главы приводили к возникновению конфликтных ситуаций. Чаще всего подобные

* Кольба Алексей Иванович – кандидат политических наук, доцент кафедры государственной политики и государственного управления Кубанского государственного университета. Электронная почта: alivka2000@mail.ru.

конфликты не оказывали существенного влияния на ситуацию за пределами конкретных муниципальных образований и довольно быстро завершались. Их можно назвать конфликтами местного уровня.

Однако несколько конфликтов между администрацией и органами МСУ (а также политическими лидерами местных сообществ) явно выделяются из этого ряда. Речь идет о ситуациях в Новороссийске, Сочи, Краснодаре. Не затрагивая в данном случае сущностную и событийную стороны противоборств, которые были освещены нами в других публикациях [8–10], остановимся на признаках, позволяющих говорить об их выходе на более высокий уровень:

- конфликты затронули наиболее крупные и экономически значимые муниципальные образования Краснодарского края;
- в указанных конфликтах приняли непосредственное участие политические деятели регионального уровня, имеющие также выход на федеральные структуры власти;
- в ходе конфликтов разрешались вопросы о контроле над ресурсами, имеющими большое значение для всего региона;
- конфликтные ситуации широко освещались региональными, а также федеральными СМИ, затрагивались в публичных выступлениях региональных лидеров;
- данные конфликты можно рассматривать как индикаторы, а также важные этапы трансформации системы политических и управленческих отношений в регионе.

В качестве примера можно привести и конфликтные ситуации, возникающие в связи с проживанием на территории края так называемых новых диаспор (курдов, турок-месхетинцев). Несмотря на то, что они локализованы в нескольких районах, нельзя охарактеризовать ситуацию как проблему местного значения. Социально-бытовые конфликты между представителями диаспор и старожильческим населением, криминальные случаи, проблемы интеграции диаспор в принимающее сообщество привлекли внимание краевых и федеральных органов власти, правозащитных организаций, вызывают резонанс в СМИ. В урегулирование проблемы вовлечены государственные органы других стран (Грузии, США), международные институты (Международная организация по миграции, Совет Европы) (см. подробнее: [13]). Наличие подобных характеристик позволяет говорить о проблеме регионального значения, имеющей общегосударственные и международные аспекты.

В тех случаях, когда речь идет о конфликтах, напрямую затрагивающих интересы нескольких субъектов (например, южнороссийских), возможно, есть смысл ввести понятие «макрорегиональный конфликт». Потенциально конфликты такого рода могут быть вызваны, к примеру, попытками объединения субъектов Федерации, предпринятыми без должной подготовки. Так, начи-

ная с 2004 г. активно пропагандируется идея слияния Краснодарского края и Республики Адыгея. Само ее выдвижение вызвало определенный рост напряженности в республике. В апреле–мае 2006 г. произошел своеобразный «смотр сил», продемонстрировавший, что сторонники и противники объединения с краем имеют достаточно большой потенциал [7]. Властям Адыгеи удалось добиться «заморозки» процесса. Комментируя ситуацию, эксперт Центра политической конъюнктуры О. Гончаренко утверждает: «Республика в связи с возможностью объединения с Краснодарским краем находится в неустойчивом положении, активность национальных элит достаточно высока и мобилизация населения на этнической почве тоже. Очевидно, что в этом случае выход ситуации из-под контроля грозит нарушением стабильности, а последствия могут быть выражены в виде нового этнического конфликта» (цит. по: [7]).

Наконец, региональные и макрорегиональные конфликты выходят на общегосударственный уровень, если они затрагивают базовые вопросы существования и развития государства, угрожают его безопасности и стабильности. Таковы чеченский, в определенной степени – осетино-ингушский конфликты.

Таким образом, региональными мы называем конфликты, локализованные в рамках одного субъекта Федерации, чье развитие так или иначе воздействует на ситуацию в масштабе всего субъекта и привлекает внимание его органов власти. Подобные конфликты в процессе своего развертывания могут приобретать новые качества, взаимодействовать с конфликтами других уровней.

Второй аспект изучаемой проблематики касается сущности конфликтов данного вида. Представляется не совсем обоснованным отождествление «регионального конфликта» с «конфликтом этнополитическим». В его основе могут лежать причины экономического, политического, административно-управленческого, правового характера. Другое дело, что в полиэтничных регионах подобные конфликты, затрагивая хоть в малейшей степени интересы этнических общин, приобретают соответствующую окраску. Однако можно привести примеры, когда этнический компонент был в них выражен незначительно.

Уже упоминавшаяся проблема «новых диаспор» имеет прежде всего этническую окраску, хотя и включает в себя хозяйственные, правовые и другие аспекты. В то же время конфликты в крупнейших муниципальных образованиях края не имели отчетливо выраженного этнического содержания, несмотря на полиэтничный состав населения и весьма существенное влияние этнических групп на различные стороны жизни местных сообществ.

Исходя из изложенного, нельзя ставить знак равенства между указанными понятиями. Этнополитические конфликты не всегда разворачиваются исключительно на региональном уровне, региональные конфликты не всегда имеют ярко выраженный этнический характер. Подобное различие понятий позволит нам избегать терминологической путаницы и более точно определять предмет исследований.

Следует также остановиться на понятии государственного управления конфликтами. Сам термин «управление конфликтом» неоднозначно трактуется в современной конфликтологической литературе. Р. Дарендорф в своих работах предпочитает использовать понятие регулирования. Он отмечает, что «конфликты не исчезают посредством их регулирования; они не обязательно становятся сразу менее интенсивными, но в такой мере, в какой их удастся регулировать, они становятся контролируемыми, и их творческая сила ставится на службу постепенному развитию социальных структур» [3, с. 145–146]. По мнению А.К. Зайцева, данное понятие в современной литературе используется в широком и узком понимании. Используя этот термин в широком смысле, мы говорим о любом воздействии на конфликт в целях изменения его в целом или в частных его проявлениях. Управление в узком смысле обеспечивает разрешение конфликта или его эпизодов. То есть некоторые организации и структуры могут или даже вынуждены стимулировать конфликты для решения тех или иных задач [5, с. 167–168]. А.Н. Чумиков видит суть управления в «позитивном воздействии на конфликт» [14, с. 19–26].

А.Р. Аклаев проводит определенное различие между понятиями «регулирование» и «управление», считая первое из них более широким. Регулирование конфликта, по его мнению, происходит на макрополитическом уровне и предполагает организацию в рамках политической системы определенных институтов, осуществление процедур и практик регуляции повторяющихся конфликтов. Оно включает в себя также деятельность по предотвращению деструктивных форм проявления конфликтов. Управление конфликтом данный автор рассматривает в духе теории Й. Галтунга, как умение поддерживать отношения ниже уровня, на котором возможна угроза для системы в целом. Оно направлено на конкретную ситуацию конфликта. Кроме того, А.Р. Аклаев использует понятия «смягчение конфликта» и «контроль над конфликтом» [1, с. 322–323].

На наш взгляд, можно согласиться с А.К. Зайцевым относительно необходимости двух трактовок понятия управления. В первом случае его нужно рассматривать как совокупность различных способов воздействия на конфликты, закрепленных в политической системе (к примеру, не только его ослабления, но в некоторых случаях и инициации). В данном случае вполне допустимо использование понятия «регулирование», обладающего нейтральной окраской, т.е. не дающего указания на определенную направленность регулирующих мер. Управление может также осуществляться по отношению к конкретному конфликту (и тоже как регулирование, позволяющее ограничить развитие конфликта, удержать его на определенном уровне). Важно закрепление таких интерпретаций данного понятия в научной и общественно-политической среде, поскольку именно они в наибольшей степени соответствуют восприятию конфликта в качестве нормального и неотъемлемого компонента общественной жизни, в частности, политических процессов.

Основной проблемой в сфере управления региональными конфликтами, на наш взгляд, является его концептуализация, выбор определенной стратегии развития.

Ориентируясь на предложенные определения, можно утверждать, что государственное управление конфликтами на региональном уровне предполагает не только урегулирование тех или иных конфликтов, но и создание определенной среды их протекания. Задача государственного управления – создать условия эффективного использования позитивных функций конфликтов при минимизации их отрицательных последствий. Тем самым достигается встраивание конфликтов в процесс общественного развития. Провозглашая курс на развитие конкуренции, демократии, гражданского общества, государственные органы России декларируют, хотя и не напрямую, подобный подход. При этом чаще всего наблюдается разрыв между декларациями и практикой государственной деятельности. Возрастает роль теневых механизмов политики. Не случайно подобные процессы отмечены О.В. Гаман-Голутвиной в числе основных тенденций развития «России регионов» [2, с. 30–31].

На наш взгляд, ключом для понимания подобного раздвоения служит высказанная Ю.А. Левадой идея об имитационном характере российских общественно-политических практик: «Имитация — ключевое слово при анализе действий и оценок в различных сферах и на разных уровнях жизни страны» [11, с. 6]. Как отмечает Т.И. Заславская, «новые базовые институты России носят, по мнению многих ученых, квазидемократический, квазилиберальный и квазиконституционный характер. <...> Преобладает политическое манипулирование обществом, а также правовое, экономическое и физическое насилие, попирающее права и свободы человека» [6, с. 339]. Защита интересов конкретных политико-финансовых группировок – более логичное продолжение подобного подхода, нежели выстраивание системы управления конфликтами в описанном формате.

«Идеальная модель» государственного регулирования конфликтов предполагает участие государственных органов как беспристрастного арбитра, руководствующегося высшими общественными интересами. Конечно, в реальности исключить влияние корпоративных, групповых, личностных факторов на принятие государственных решений невозможно. Однако в российской политической практике государственные органы широко используют административные ресурсы для поддержки тех или иных конфликтующих субъектов либо в открытую принимают их сторону. При этом путем использования медиа-ресурсов обеспечивается поддержка со стороны общественного мнения, наличие которой призвано служить свидетельством соответствия подобных действий общественным интересам. Результатом такой политики зачастую становится утрата четких представлений о реальных проблемах и интересах общества, невозможность их соотнесения с позициями политических лидеров. Зачастую

органы власти узнают о существовании каких-либо противоречий уже в тот период, когда конфликт становится очевидным.

Например, анализируя итоги муниципальных выборов 2005 г., вице-губернатор Краснодарского края Г. Золина отметила наличие «всплесков» протестного голосования в отдельных сельских поселениях различных районов Кубани (Крыловском, Отрадненском, Выселковском, Гулькевичском), признав, что оно свидетельствует о наличии неразрешенных проблем. С целью установления обратной связи с населением указанных районов краевая администрация запланировала проведение ряда встреч с недовольными жителями [4]. Таким образом, только наличие институализированного конфликта (выборов) позволило диагностировать проблемы. (Отметим, что после законодательной отмены графы «против всех» в бюллетенях для голосования выполнение подобной функции затрудняется.) В других же случаях конфликт перерастает в открытое насилие и только после этого становится предметом публичного обсуждения и регулирования.

Как уже говорилось, концепция управления конфликтами подразумевает признание их естественного характера, необходимости научиться жить в условиях регулируемого конфликта. Однако региональные органы власти, зачастую ставя знак равенства между стабильностью и бесконфликтностью, стремятся привести региональный социум именно к последнему состоянию. Преобладание среди методов урегулирования конфликта административного и силового давления искажает реальную картину региональных процессов. Нам трудно судить о наличии и потенциале реальных угроз, хуже того, не могут этого делать и сами властные органы. При этом, «отменив» конфликты в официальных отношениях, нельзя столь же успешно сделать это в общественной практике. С течением времени их развитие может приобрести деструктивный, конфронтационный характер. В этом плане характерен пример событий в карельском городе Кондопоге.

Органы государственной власти поддаются соблазну получения, в общем-то, кратковременных эффектов и преимуществ «бесконфликтного» социального пространства. Однако нельзя постоянно откладывать решение вопросов о том, что стратегически важнее: модернизация социальной структуры или высокие рейтинги региональных лидеров, развитие политического участия граждан или жесткая властная иерархия и т.д. Ответы в данном случае не кажутся риторическими. Выбор определенного типа политического развития государства неизбежно влечет формирование определенной же системы управления региональными конфликтами. Нам следует либо начать построение демократических моделей регулирования (не исключая, впрочем, жестких государственных решений), либо признать, что ни федеральный центр, ни региональные политики пока что не в силах выйти за рамки традиционной модели «государства-гегемона».

Библиографический список

1. *Акляев А.Р.* Этнополитическая конфликтология. Анализ и менеджмент. М.: Дело, 2005.
2. *Гаман-Голутвина О.В.* Региональные элиты России: персональный состав и тенденции эволюции (II) // Полис. 2004. № 3.
3. *Дарендорф Р.* Элементы теории социального конфликта // Социс. 1994. № 5.
4. *Догадаев В.* Против всех – это за кого? // Вольная Кубань. 2005. 1 нояб.
5. *Зайцев А.К.* Социальный конфликт. М.: Academia, 2000.
6. *Заславская Т.И.* Современное российское общество: Социальный механизм трансформации. М.: Дело, 2004.
7. *Казенин К.* «Союз» против «Конгресса»: ситуация в Адыгее перед окончанием полномочий главы республики // Информационное агентство REGNUM, <http://www.regnum.ru/news/694395.html>.
8. *Кольба А.И.* Технологии урегулирования конфликтов в системе взаимодействия государственных и муниципальных органов власти Краснодарского края // Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: управление, экономика, общество: Сб. тез. выступлений на Междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д; Горячий Ключ: СКАГС, 2006.
9. *Кольба А.И., Кольба Н.В.* Протестное голосование и «административный ресурс» на местных выборах // Муниципальные выборы 2005 года: итоги, проблемы, уроки: Матер. круглого стола. Краснодар, 2005.
10. *Кольба А.И., Кольба Н.В.* Трансформация политической системы Краснодарского края: тенденции и механизмы // Российские регионы в условиях трансформации современного общества: Матер. Всерос. науч. конф. Волгоград, 2006.
11. *Левада Ю.А.* Стабильность в нестабильности // Общественные науки и современность. 2003. №3.