На правах рукописи

БУРЦЕВ ЮРИЙ ДМИТРИЕВИЧ

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭТНИЧЕСКИМИ ОТНОШЕНИЯМИ (на примере Ставропольского края)

23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

003490668

Ставрополь – 2009

Диссертация выполнена на кафедре социальной философии и этнологии ГОУ ВПО «Ставропольский государственный университет»

Научный руководитель: доктор политических наук профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

Официальные оппоненты: доктор политических наук профессор
Передерий Сергей Васильевич

кандидат политических наук доцент
Воробьёв Сергей Михайлович

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Южный федеральный университет»**

Защита состоится 28 декабря 2009 г. в 11.00 часов на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Ставропольского государственного университета.

Автореферат разослан 27 ноября 2009 г.

Учёный секретарь
совета по защите докторских
и кандидатских диссертаций Г. Д. Гриценко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современное российское общество характеризуется актуализацией этничности в системе общественно-политических отношений. Демократизация и реформирование открывают новые горизонты этнокультурного и этнополитического развития, которое

предполагает взаимодействие этнических групп. В тоже время типичными явлениями остаются противоречия между этническими группами, факты национализма, ксенофобии, межэтнические конфликты.

В этой связи актуализируются становление и развитие политико-административного управления отношениями этнических групп в общей системе управления общественными отношениями. Проблемными являются вопросы своевременности, оперативности и проективности, а также вопросы достоверности и эффективности форм и методов управления этническими отношениями. Поэтому изучение процесса институционализации управления этническими отношениями является важным в теоретическом и практико-прикладном контексте политологического знания.

Реформирование федеративного устройства России актуализирует региональный уровень институционализации управления этническими отношениями при сочетании ресурсов политического и административного управления. Такая институционализация как приобретение управлением этническими отношениями свойств института в нормативно-правовом, политико-доктринальном, организационном аспектах в ходе административной реформы и реформы местного самоуправления является проблематичным и противоречивым процессом.

При этом усиление вертикали власти, открытость, интерактивность, а также повышение качества услуг государства обществу предполагают новое качество управления этническими отношениями в системе общего управления общественно-политическими отношениями.

Управление этническими отношениями значимо в свете задач по стабилизации общественно-политической ситуации в Северо-Кавказском регионе, которые поставлены Президентом РФ Д.А. Медведевым в Послании Федеральному собранию 2009 г. С учётом дифференцированной этнополитической ситуации в субъектах РФ актуально обобщение управленческого опыта, который накоплен в субъектах Северо-Кавказского региона. В этой связи представляется актуальным изучение процесса институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

Степень научной разработанности проблемы. В основе разработки теоретико-методологического подхода к изучению управления этническими отношениями лежат политологические и управленческие парадигмы М. Вебера, Э. Дюркгейма, Т. Парсонса. Заслуга изучения проблем формирования и фун-

кционирования управления в сфере этнических отношений применительно к разным политическим и социальным системам принадлежит А. Маслоу, К. Марксу, Ф. Энгельсу. Рассмотрение управления этническими отношениями как составляющей управления и организации жизни общества обобщено в теоретических тезисах Н. Смелзера, А. Файоля и др.

В определении идеологии этнических отношений и путей управления ими в современной России прослеживаются следствия реализации сущностных принципов национальной политики Советского государства, которые разработаны В.И. Лениным, Г.К. Орджоникидзе, И.В. Сталиным. В исследованиях теоретиков и практиков советской эпохи – Ю.В. Бромлея, М.Н. Губогло, В.В. Пименова, С.Е.Рыбакова – отражаются как успехи советского национально-государственного строительства, так и его недостатки, которые проецируются в современные межэтнические отношения.

Разработка концепций, лежащих в основе системы управления в сфере этнических отношений, осуществилась в трудах антропологов, этнологов, этносоцилогов. Так, методологические позиции примордиализма, которые важны в управлении отношениями этнических групп, получили развитие в трудах Ван ден Берге, Л.Н. Гумилева, Ч. Кейса и др. Актуализация социальной и политической природы этничности состоялась в работах приверженцев инструментализма, в частности, С.А. Арутюнова, Д. Белла, А.Г. Здравомыслова, А. Коэна, Дж. Окамуры, М. Фишера, Н.Н. Чебоксарова и др. Большое значение для придания политико-административному управлению этническими отношениями ситуативного характера имеют положения конструктивизма, разработанные Б. Андерсеном, Р. Брубейкером, П. Бурдье, Э. Геллнером, В.А. Тишковым и др. Масштабную роль в осознании сущности межэтнических отношений сыграли концепции межэтнических конфликтов, которые разработаны У. Альтерматтом, Ф. Бартом, Т. Гурром, Д. Хоровицем, Э. Элмером и др.

Существенной методологической проблемой является изучение институционализации процесса политико-административного управления этническими отношениями в РФ. Здесь основополагающими выступают принципы, направления и аспекты управления этническими отношениями, выделенные Р.Г. Абдулатиповым, Ю.В. Арутюняном, Н.Ф. Бугаем, Л.М. Дробижевой, В.Ю.Зориным. Такие теоретики и практики политических процессов и институтов, как С.Г. Кара-Мурза, С.Н. Градировский, Л.И. Никовская, В.В. Степанов, Е.И. Степанов, осуществляют концептуализацию управленческой деятельности по предупреждению межэтнической напряжённости. Специальным аспектом выступает правовой аспект управления, который разработан С.С. Соколовским, Т.Я. Хабриевой, В.Д. Шуверовой, С.С. Юрьевым. Отечественные учёные – В.В. Амелин, А.В. Дмитриев, К.В. Калинина – рассматривают различные аспекты стра-

тегии и тактики деятельности органов власти и управления по реализации этнокультурных и этнополитических интересов граждан РФ. Общие социокультурные и этнополитические тенденции решения национального вопроса исследуются в трудах А.Ф. Дашдамирова, Г.Т. Тавадова, Ж.Т. Тощенко.

Самостоятельная школа этнополитических исследований сложилась на Юге России. Большое значение для выделения специфики содержания и форм регулирования отношений этнических групп имеют теоретические концепты В.А. Авксентьева, А.А. Безвербного, В.Д. Дзидзоева. Обобщения Г.С. Денисовой, А.Ю. Коркмазова, М.Р. Радовеля направлены на изучение включения этнокультурных и этнополитических интересов граждан в социальный и политический контекст. В этом плане важны разработки таких процессов, как этническая миграция, осуществлённые В.С. Белозёровым, С.В. Рязанцевым. Также значимо рассмотрение этнического аспекта социального и политического самочувствия мигрантов и старожильческого населения, которое проведено А.Б. Дзадзиевым, Ю.Г. Ефимовым, С.А. Кислициным.

В управлении этническими отношениями важен и внешнеполитический аспект включения этничности в систему национальной безопасности, который рассматривается Н.П. Медведевым, В.Н. Паниным, В.В. Рябцевым. Проблемам воплощения этнической идентичности в управленческом и в гражданско-патриотическом комплексе посвящены труды С.Ю. Ивановой, А.В. Шадже, В.Р. Чагилова, В.В. Черноуса. Особое внимание конфликтогенным факторам этничности в системе региональных и местных этнополитических процессов уделяют А.А. Баранов, А.А. Вартумян, Ю.В. Васильев, С.М. Воробьёв.

В этнополитических исследованиях выделяются работы, непосредственно посвящённые организационно-управленческой практике в регионах Юга России. Так, А.А. Санглибаев, М.И. Цапко изучают институционализацию региональных систем управления этническими отношениями. В работах Э.Т. Майборода, М.В. Саввы, Л.Л. Хопёрской изучены феномены этносубъектности, этнического статуса в контексте деятельности органов власти и управления. Теоретические выводы Г.В. Косова, А.Г. Масалова, А.А. Озерова, С.В. Передерия касаются институционализации государственного управления в отношении русского населения, казачества, а также «русского мира» зарубежья. Специальное внимание институционализации управления в отношении диаспор и общин, а также национально-культурных организаций уделяют М.А. Аствацатурова, В.Ю. Савельев. Выводы учёных С.И. Аккиевой, В.А. Харченко, Е.А. Щербина, М.М. Юсупова акцентируют региональный этнополитический менеджмент на основе системы этнологического мониторинга. Обобщения О.Н. Гундарь, В.Г. Игнатова, О.С. Новиковой, А.В. Понеделкова, А.М. Старостина,

Л.Г.Швец позволяют выявить стратегию и тактику управления в полиэтничных регионах ЮФО в широком политико-административном контексте.

Несмотря на состоявшиеся исследования, проблема институционализации политико-административного управления этническими отношениями на региональном уровне остаётся актуальной. Необходимость постоянного приращения политологического знания в его этнополитическом направлениях определила выбор темы исследования, его объект, предмет, структуру, цель и задачи работы.

Объектом диссертационного исследования является политико-административное управление этническими отношениями.

Предметом исследования является процесс политико-правового и организационного становления управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

Цель диссертационного исследования – выявление особенностей институционализации политико-административного управления в сфере этнических отношений Ставропольского края.

Данная цель предполагает постановку и решение **следующих задач**:

1. Уточнить характеристики основных понятий управления этническими отношениями как значимого направления управления в сфере общественно-политических отношений.

2. Определить основные теоретические концепты институционализации политико-административного управления этническими отношениями в современной России.

3. Провести типологию нормативно-правовых и политико-доктринальных источников институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

4. Определить хронологию и содержание этапов формирования организационно-функциональной структуры политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

5. Выявить ресурсы программно-целевого сопровождения институционализации управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

6. Обобщить опыт применения программно-целевого метода в управлении этническими отношениями в Ставропольском крае.

Также ставится задача предложить рекомендации для повышения эффективности политико-административного управления этническими отношениями на региональном уровне.

Теоретико-методологические основы исследования. Исследование строится на основе междисциплинарных политологических, управленческих концепций – теорий политических систем и политических организаций. Для анализа

структурирования этнического компонента общественных отношений и исследования эволюции государственного управления в сфере этнических отношений применены идеи П. Бурдье, М.Вебера. Использованы модели политического процесса Г. Долгнелла, П. Рикера, Ф. Шмиттера Применены современные разработки институциональных, стратификационных структурно-функциональных теорий М.Г.Анохина, *М.В. Ильина, М.Ю. Мельвиля, О.Ф. Шаброва для* выявления социальной, политической детерминации, а также тенденций и закономерностей этнических отношений в контексте государственного управления.

Эмпирическую базу исследования составили политические и правовые документы, федеральные законы, декларации и концепции политико-административного управления этническими отношениями: Федеративный договор 1992 г., Конституция РФ 1993 г., Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», материалы Министерства РФ по делам национальностей РФ (2000-2005 гг.), Департамента межнациональных отношений Министерства регионального развития РФ, Ассамблеи народов России.

Особое внимание уделено законам Ставропольского края от 17.07.2003 г. № 29-кз «О казачестве в Ставропольском крае» и от 06.06. 2002 г. № 27-кз «О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольский край». Широко использованы Постановления губернатора Ставропольского края: от 31.12.1999 г. № 789 «Об утверждении "Основных направлений национальной и региональной политики Ставропольского края" и "Комплексной программы гармонизации межэтнических отношений в Ставропольском крае на 2000-2005 гг.»; от 20.12. 2005 г. № 745 «О комитете Ставропольского края по делам национальностей и казачества»; от 30. 08. 2005 г. № 493 «О создании «Совета при Губернаторе Ставропольского края по вопросам межэтнических отношений», от 25.05.2007 № 289. «Об утверждении Краевой целевой программы «Развитие этнических и этноконфессиональных отношений в Ставропольском крае на 2007–2009 годы» и др.

Также использованы материалы Государственной Думы Ставропольской края, Совета по экономической и общественной безопасности Ставропольского края, организационно-распорядительные документы комитета Ставропольского края по делам национальностей и казачества и др.

Использованы исследования Южного научного центра РАН, Северо-Кавказской академии государственной службы, Ставропольского государственного университета. Документальную базу составили также программные, уставные и текущие документы национально-культурных общественных организаций, этнических советов, домов национальных культур и др.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

1. Выявлены такие основные характеристики стратегического и тактического управления этническими отношениями, как последовательность, динамичность, дифференцированность, а также его цель, состоящая в упорядочении, сохранении, оптимизации общественной жизнедеятельности людей в этнополитической и этнокультурной сферах.

2. Определены следующие теоретические основы институционализации политико-административного управления этническими отношениями в современных условиях: гражданская концепция нации, либерально-демократическая концепция национального вопроса и национального самоопределения, концепция блоковых межэтнических конфликтов.

3. Выявлены две группы законов и политических концепций Ставропольского края, обеспечивающие опосредованную и непосредственную регуляцию институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

4. Установлено, что становление организационно-функциональной структуры управления этническими отношениями в Ставропольском крае состоялось в три этапа при последовательном формировании структур исполнительной власти общего и целевого функционала.

5. Выявлены позитивные результаты, слабые стороны и неиспользованные ресурсы программно-целевого сопровождения институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае в ходе реализации целевых краевых программ.

6. Обобщён опыт реализации программно-целевого метода управленческой практики органов власти Ставропольского края, который направлен на решение этнополитических и этнокультурных проблем конкретных субъектов и населения отдельных территорий (казачество, соотечественники за рубежом, население восточных районов).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Управление этническими отношениями как составляющая общего управления общественными отношениями имеет консервативно-охранительный характер и многоуровневый объект: граждане, этнические группы, народы. Субъектом управления выступает, прежде всего, государство, опирающееся на властную силу и политическую волю. В категориальном плане политико-административное управление этническими отношениями базируется на соотнесении свойств политики (политическая система, политическая деятельность, политическая культура) и свойств администрирования (руководство, распоряжение, организация, заведование).

2. Институционализация управления этническими отношениями основана на: гражданской концепции нации, либерально-демократической концеп-

ции национального вопроса, концепции блокового межэтнического конфликта. Наиболее эффективными являются доктрины гражданского единства, национально-культурного самоопределения, проективной политики, политкорректности. В современной РФ новый импульс управлению этническими отношениями придан административной реформой, которая актуализировала управленческий императив государства «сверху» и добровольческую инициативу этнических групп «снизу».

3. Институционализация политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае осуществляется на оригинальной нормативно-правовой базе, составленной Уставом (Основным законом) Ставропольского края, а также законами двух групп. Объектами законов первой группы – опосредованной регуляции – являются все жителям края, в отношении которых реализуются принципы равноправия, непринуждаемости; недискриминации. Объектами законов второй группы – непосредственной регуляции – являются как все жители края, так и их отдельные категории (казачество, мигранты), в отношении которых реализуются целевые правовые инициативы.

4. Организационно-функциональная структура политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае формируется поэтапно. На первом этапе в 1992–1996 гг. сформированы органы власти, функционал которых состоит в обеспечении общественно-политической (в том числе и этнополитической) безопасности гг.; на втором этапе в 1997–2005 гг. сформированы органы власти, функционал которых состоит в непосредственной регуляции этнических отношений; на третьем этапе в 2006–2009 гг. усовершенствованы совещательно-консультативные общественные институты, функционал которых предусматривает взаимодействие с органами власти в предупреждении межэтнических противоречий.

5. Институционализация управления этническими отношениями в Ставропольском крае осуществляется путем реализации краевых комплексных программ. Позитивным результатом воплощения их организационных и управленческих ресурсов явились создание системы взаимодействия органов власти и управления с национально-культурными общественными объединениями, учреждение домов национальных культур и центров дружбы, организация этнологического всеобуча, локализация межэтнических противоречий и конфликтов. Вместе с тем не удалось преодолеть конфликтогенные факторы отношений этнических групп, предотвратить локальные межэтнические конфликты, ликвидировать проявления бытового национализма и ксенофобии, создать постоянную систему этнологического мониторинга.

6. Программно-целевой метод политико-административного управления этническими отношениями воплощается в системы целевых мер и меропри-

ятий, которые адресованы конкретным субъектам (казачество, соотечественники за рубежом), а также населению конкретных территорий (восточные р-ны). Это: молодежные форумы и интернет-конференции, мониторинг СМИ и конкурс журналистов, национально-культурные подворья и праздники национальных культур. Также создана система повышения квалификации и переподготовки государственных и муниципальных служащих, функционал которых предполагает управление этническими отношениями. Вместе с тем отмечаются недостаточность финансового обеспечения целевых программ, необоснованность принятия и неоперативность исполнения решений, некомпетентность и формализация политико-административного управления, слабое воздействие этнополитического менеджмента на основную массу населения, прежде всего, на молодёжь.

Теоретическая значимость исследования. Обобщения, сделанные в исследовании, могут быть включены в теоретические этнополитические концепции, концепции политико-административного управления, а также в доктрины реактивной и проективной политики в сфере этнических отношений, гражданского структурирования на основе этнической идентичности. Также на основе тезисов исследования возможно уточнение содержания понятий: «институционализация политико-административного управления», «стратегия и тактика управления», программно-целевое сопровождение политико-административного управления, ситуативность и целостность политико-административного управления.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования отдельных тезисов в оптимизации политико-административного управления этническими отношениями. Сделанные обобщения могут способствовать повышению эффективности деятельности органов власти и управления в сфере отношений этнических групп. На основе выработанных рекомендаций представляется возможным укрепить взаимодействие органов государственной власти с национально-культурными общественными объединениями и автономиями, а также повысить качество профилактики межэтнической напряжённости и конфликтов в полиэтничном сообществе Ставропольского края.

Некоторые положения исследования могут быть использованы в подготовке и чтении базовых лекционных курсов и спецкурсов по политологии, этнополитологии, этноконфликтологии, этнокультурологии, политической регионалистике, а также по теории и практике управления в сфере этнических отношений.

Апробация работы. Диссертация обсуждена на заседании кафедры социальной философии и этнологии Ставропольского государственного университета и рекомендована к защите по специальности 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

Основные положения диссертационного исследования представлены в тезисах, выступлениях и докладах на международных, всероссийских, региональных, межвузовских конференциях и семинарах: Международная научно-практическая конференция «Политическая наука на Юге России» (г. Ростов-на-Дону, 2009 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России» (г. Адлер, 2009 г.), региональная научно-практическая конференции «Стратегии управления социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история и современность» (г. Пятигорск, 2009 г.), региональная научно-практическая конференция «ЮФО: динамика межэтнических отношений в меняющемся этнополитическом пространстве» (г. Пятигорск, 2008 г.), экспертный «круглый стол» «Проблемы участия национально-культурных общественных объединения в упрочении межнациональных отношений и реализации общественно значимых социальных проектов» (г. Пятигорск, 2008 г.), научно-практическая конференция «Кавказские Минеральные Воды: история и современность (г. Пятигорск, 2008 г.).

Основные положения диссертационного исследования отражены в 11 публикациях общим объёмом около 6,7 п.л., в том числе в одной статье, опубликованной в ведущем рецензируемом научном журнале из списка, определённом Высшей аттестационной комиссией.

Объём и структура работы: Работа состоит из введения, трех глав, содержащих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений. Общий объем работы составляет 189 страниц машинописного текста. Список литературы включает 228 наименований, в том числе на иностранных языках – 12.

II.ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРАТАЦИИ

Во Введение обосновывается научная и практическая актуальность темы диссертации, раскрывается степень её разработанности, формулируется цель, основные задачи исследования, его научная новизна, значение для общественно-политической практики, приводятся основные положения научной новизны и положения, выносимые на защиту, освещается теоретическая и практическая значимость работы, указывается апробация результатов исследования.

В первой главе «Теоретико-методологические основы анализа управления в сфере этнических отношений» реферируются и определяются теоретические и методологические основы исследования как составляющей политологического знания в его этнополитологическом направлении.

В первом параграфе «Категории и понятия управления этническими отношениями как составляющей управления общественно-политическими отношениями» с опорой на теоретические выводы Г. Алмонда, М. Вебера, Т. Пар-

сонса прослеживается сущностный симбиоз категорий управления, политики, права и этничности, который является основой для практического воплощения управления этническими отношениями.

Ведущими характеристиками управления в данной сфере, как и управления вообще, являются целеполагание, организация, регулирование, (триада «древа управления»). Это позволяет использовать для теоретико-методологического анализа управления этническими отношениями тезисы В.Г. Атаманчука, В.А. Козбаненко. Здесь выделяются виды управления на основе тезисов Д.М. Гвишиани, которой уточняет широкие возможности политико-административного управления за счёт сочетания ресурсов политики и администрирования.

На основе обобщений А.В. Понеделкова выделяется политическая компонента управления, которая составлена категориями политики: политическая система, политическая деятельность, политическая культура, политическая воля. Обращение к тезисам В.М. Юрченко позволяет изучить феномены политического решения, политического компромисса и технологий политических действий, которые определяют качество политико-административного управления. Прослеживается административная компонента управления, составленная категориями власти, в контексте выводов Л.Г. Швец. Это: доминирование, влияние, администрирование; деятельность должностных лиц, государственных служащих со специфическими функциями (руководство, распоряжение, организация, заведование).

На основании выводов Р.Г. Абдулатипова, К.В. Калининой, А.М. Старостина устанавливается характер управления в сфере этнических отношений, который определяется как консервативно-охранительный. Он предполагает: во-первых, сохранение этнокультурных особенностей этнических групп, во-вторых, предотвращение противоречий и конфликтов между ними.

Выявляются два категориальных аспекта управления этническими отношениями: статичный (структурный, отражающий устойчивость, определенность, последовательность) и динамичный (функциональный, отражающий динамичность, переменчивость, дифференцированность). Содержательно политико-административное управление этническими отношениями, по мнению В.Ю. Зорина, соотносится с национальной политикой России. Поэтому объектами политико-административного управления являются: граждане, этнические группы, народы, а главным субъектом – государство, так как управление этническими отношениями опирается на властную силу государства и реализуется аппаратом государственного управления.

В общей системе управлении этническими отмечаются два направления: а) управление, которое осуществляют специально созданные структуры; б) самоуправление, которые осуществляют граждане и коллективы. Таким обра-

зом, управление этническими отношениями предполагает как системную комплексную деятельность органов власти, так и инициативную деятельность общественных ассоциаций и организаций.

Во втором параграфе «Концепции институционализации политико-административного управления этническими отношениями» анализируются определяющие этнополитические концепции. Это, прежде всего, концепция национального вопроса, классическое понимание которого представлено в трудах О. Бауэра, К. Каутского, В. Ленина , Р. Люксембург. Социально-политическая трактовка национального вопроса, по мнению Г.Т. Тавадова, ставит его в центр управленческих стратегий государства и предполагает решение проблем этносов и этнических групп в широком общественно-политическом контексте.

Большое значение для институционализации политико-административного управления этническими отношениями имеют концепции нации. Как отмечает Э. Ян, осознание таких феноменов общественных отношений, как нация и народ непосредственно отражается на содержании и формах национально-государственного строительства и политико-административного управления.

Здесь, по мнению К. Хюбнера, продуктивным является толкование нации как гражданского территориально-политического образования с единой социально-культурной системой и национальной идеей. Это целесообразно для России, государственность которой при решающем вкладе русского народа образована многими народами. В то же время институционализация политико-административного управления в РФ затруднена именно таким обстоятельством как полиэтничность, что актуализирует, по мнению В.А. Тишкова, управленческую деятельность по упрочению российской идентичности, российского патриотизма. В организации такой деятельности необходимо оптимальное сочетание этнических и гражданских начал, что крайне важно для сохранения стабильности этнических отношений и предотвращения противоречий и конфликтов, как между этническими группами, так и между этническими группами и государством.

Важнейшей концепцией управления этническими отношениями является концепция самоопределения наций, не только в её классическом понимании – как отделения наций от чуженациональных коллективов и образование самостоятельного государства. Продуктивной является, как отмечает Л. Актон, возможность сосуществования в одном государстве нескольких наций, т.е. самоопределение народов внутри полиэтничных государств. Риски национального самоопределения, по мнению А.Я. Йонгмана и А.П. Шмидта, стимулируют институционализацию политико-административных действий по созданию условий для реализации национально-культурных интересов граждан.

В реализации права наций на самоопределение, в достижении любого уровня автономии, как отмечает В.Ю. Зорин, заложены противоречия. В этой связи в

мировой практике выработаны управленческие техники и технологии, нейтрализующие риски нациестроительства. Здесь выделяется национально-культурное самоопределение, управленческие и самоуправленческие ресурсы которого состоят в добровольности волеизъявления и в необязательности огосударствления, территоризации и титулизации этничности.

С указанными концепциями связаны концепции межэтнических и этнополитических конфликтов, разработанные многими учёными: Э. Геллнером, Д.Смитом, М. Хоффманом и др. Само признание конфликта государством и понимание его сложносоставной (блоковой) природы, как подчёркивает В.А. Авксентьев, крайне важно для придания политико-административному управлению в сфере этнических отношений проективного характера. Также субъекты управления призваны учитывать природу, характер каждой конкретной ситуации, комплекс причин, поводов, которые приводят к конфликтам для разработки комплекса системных мер управления конфликтными ситуациями и постконфлкитного урегулирования.

Подчёркивается, что политический транзит современной России актуализирует политико-административное управление этническими отношениями, которое сочетает ресурсы политического и административного управления. Институционализация такового означает придание ему свойств института в нормативно-правовой, политической, организационной сферах, а также четкое определение объекта и субъекта, целей, задач, принципов, направлений, форм и методов реализации.

Во второй главе «Правовое и организационное обеспечение институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае» рассматривается институционализация системы управления этническими отношениями в Ставропольском крае в политико-правовом и организационном аспектах.

Первый параграф «Нормативно-правовая база политико-административного управления этническими отношениями» посвящён становлению нормативно-правовой базы управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

Прослежена этапная эволюция краевой правовой базы в связи с новациями российского законодательства, а также в связи с динамикой этнических отношений в крае. Доктрина власти предусматривает закрепление гражданского мира, социального и межнационального согласия в крае. Так, анализ Закона об Уставе (Основном законе) Ставропольского края (1994 г.) позволяет определить его главное политические назначение. Политический и правовой смысл Устава Ставропольского края состоит в провозглашении равноправия всех граждан, находящихся на территории края на законных основаниях. Устав Ставропольского

края подтверждает неотъемлемые права проживающих в нем народов на сохранение самобытности. Примечательно, что содержание документа не остаётся неизменным и в соответствии с потребностями этнополитических процессов Выявлено, что в новой редакции документа, которая осуществлена в 2000 г., расширены положения об этнических отношениях, о правах народов и этнических меньшинств, казачества, о повышения роли общественных объединений и движений в социальной и политической практике. В этой связи подчёркивает, что эволюция содержания Устава (Основного закона) Ставропольского края имеет демократический характер и соответствует тенденциям развития этнических отношений в регионе.

Анализ развития нормативно-правовой базы Ставропольского края в части управления этническими отношениями показала, что её эволюция осуществляется в двух направлениях и воплощается в принятии законов двух видов. Их сравнение позволяет рассматривать законы первой групп как законы общего характера, опосредованно регулирующих сферу этнических отношений, а законы второй группы как законы целевого характера, непосредственно регулирующие сферу этнических отношений.

Законы первой группы определяют правовые понятия широкого спектра, соотносимые со сферой этнических отношений. Здесь выделяются понятия, которые связаны с реализацией местного самоуправления, с формированием института уполномоченного по правам человека, с развитием благотворительной деятельности на территории Ставропольского края. Симптоматичными в данной группе являются законы о молодёжной политике в Ставропольском крае и о государственной поддержке средств массовой информации в Ставропольском крае. Главный политический смысл этих законов состоит в соотнесении этнических отношений с различными аспектами управления и самоуправления, с социально значимыми процессами надэтнического гражданского характера.

Особо выделены законы второй группы, которые определяют правовые понятия, непосредственно отражающие субъекты и процессы этнических отношений. Именно эти законы обеспечивают легитимацию управления конфликтогенными процессами, типичными для Ставропольского края и Северо-Кавказского региона. Здесь выделены такие проблемы, как управление миграцией в край, а также управление институционализацией казачества. Данные проблемы имеют выраженный этнополитический характер и в полной мере соответствуют потребностям развития ставропольского сообщества. Установлено отличие их от законов первой группы, которое состоит в непосредственной адресации конкретным проблемам этнических отношений, самостоятельному направлению деятельности органов власти по регулированию миграции и организации казачества и имеют большую общественно-политическую значимость.

Во втором параграфе «Организационно-функциональная структура политико-административного управления этническими отношениями в условиях этнополитических рисков» выделены этапы формирования соответствующей региональной управленческой распорядительно-исполнительной вертикали.

На первом этапе – 1992–1996 гг. идёт поиск приемлемых для этнополитической ситуации в крае структур управления. Анализ этого процесса показал, что первоначально созданы структуры, в ведении которых находились межнациональные отношения и связи с общественными организациями. При этом организационный статус этих структур постепенно менялся и уточнялся (отдел, комитет, департамент) в сторону конкретизации полномочий. Так, развитие функционала данных структур предусматривало как объекты воздействия национальности и казачество при последовательном объединении и разделении соответствующих отделов Правительства Ставропольского края.

Второй этап – 1997–2005 г. характеризовался созданием краевого органа исполнительной власти с широкими полномочиями по обеспечению экономической и общественной безопасности. Исследование его функционала позволило выделить как значимое направление обеспечение этнополитической безопасности. В дальнейшем образован специальный орган, в ведении которого находилась реализация национальной и региональной политики. На этом же этапе название органа, как и его полномочия уточнены в связи с формированием в крае многочисленных национально-культурных организаций и активизацией конфессиональных институтов. Так, объектом политико-административного управления стали на национальности, а также религиозные и общественные организации.

Выделен как значимый третий этап – 2005–2009 гг., в рамках которого был образован специальный орган исполнительной власти. Анализ функционала данной структуры свидетельствует о его расширении в сравнении с функционалом прежних структур и о его целевом назначении. Функции структуры (комитета) состоят в: реализации государственной национальной политики, предотвращении межэтнических конфликтов, организации взаимодействие этнических групп, формировании публичного дискурса по проблемам этнических отношений. Эффективной структурой является также Коллегия комитета Ставропольского края по делам национальностей и казачества как экспертная площадка для оценки состояния этнических отношений.

Третий этап отличался также созданием и реорганизацией общественных экспертно-консультативных структур. Среди них выделены межведомственные комиссии, задачи которых отвечают общим целям управления этническими отношениями. Наиболее значимыми выступают содействие органам власти и управления в противодействии терроризму, политическому, национальному и религиозному экстремизму, в урегулировании межэтнических и меж-

конфессиональных конфликтов. На этом же этапе реорганизован Совет по вопросам межэтнических отношений при губернаторе Ставропольского края, задачи которого состоят в оптимизации процесса самоуправления этническими отношениями.

Формирование не только структур власти, но и структур общественно-совещательной природы отражает институционализацию политико-административного управления в общей системе управления общественно-политическими отношениями в крае.

В третьей главе «Программно-целевое сопровождение институционализации политико-административного управления этническими отношениями в Ставропольском крае» обобщается конкретная практика управления этническими отношениями в Ставропольском крае.

Первый параграф «Реализация краевых целевых программ в институционализации политико-административного управления этническими отношениями» посвящён анализу разработки и реализации краевых программ, которые явились новацией политико-административного управления этническими отношениями. Краевые программы 2000–2005 гг. и 2007–2009 гг. базировались на доктринальных направлениях национальной политики РФ и региональной политики Ставропольского края в соответствии со специальными постановлениями губернатора Ставропольского края.

Анализ программ и процесса их реализации выявил их пионерский характер, так они предусматривали разработку конкретных мер и мероприятий, выделение конкретных ответственных исполнителей политико-административного управления этническими отношениями. Также программы предполагали концентрацию сил, средств и ресурсов – экономических, финансовых, организационных, управленческих для создания достаточной социальной инфраструктуры на «конфликтогенных территориях».

Действенными управленческими ресурсами краевых программ явились: выявление «болевых точек» этнополитических процессов, определение магистральных направлений национальной и региональной политики. Организационные, управленческие ресурсы программ позволили гибко трансформировать цели, задачи, направления, аспекты и формы деятельности органов власти в соответствии с новой ситуацией в крае, в частности, в связи с некоторой стабилизацией этнических отношений и активизацией этноконфессионального фактора.

В рамках политико-административного управления этническими отношениями были организована широкая общественная экспертиза состояния этнических отношений и управленческой практики органов власти. Перед субъектами политико-административного управления были поставлены новые задачи, идейный пафос которых состоял в формировании гражданской солидарности, российско-

го патриотизма. Одним из важных ресурсов политико-административного управления стал дифференцированный подход к разным аспектам этнических и этноконфессиональных отношений. Сильной стороной являлись также выделенные целевые показатели управленческой деятельности, а именно: последовательное обеспечение конституционного права, гарантирующего равенство граждан любой расы и национальности, а также свободу вероисповедания; формирование среди населения гражданской солидарности через развитие межэтнической интеграции; утверждение в сознании населения общероссийской идентичности, общероссийских гражданских и историко-культурных ценностей.

Важнейшими результатами реализации программ являлись расширение этнокультурной компетентности населения; нейтрализация негативных этнических стереотипов; подготовка и повышение квалификации кадров государственных служащих в области национальной политики. Сильной стороной стало создание системы взаимодействия органов власти с органами местного самоуправления в управлении этническими отношениями и развитие системы сотрудничества органов власти с национально-культурными общественными объединениями и автономиями.

Вместе с тем реализация краевых программ не устранила конфликтогенных факторов в отношениях этнических групп, не нейтрализовала конфликтогенный готовности некоторой части населения. Также не был осуществлён переход к стратегии проективного управления этническими отношениями.

Второй параграф «Целевые адресные программы оптимизации этнических отношений» содержит анализ и обобщение институционализации политико-административного управления этническими отношениями через целевые адресные программы, которые дифференцируют содержание и формы политико-административного управления этническими отношениями. В отличие от краевых программ объектами данных программ является не всё население края, а отдельные субъекты – население отдельных территорий, казачество, соотечественники за рубежом.

В числе адресных программ выделяется программа, направленная на социально-экономическое развитие восточных районов Ставропольского края. Содержание программы, как и её реализация, предполагали не только оздоровление социальной ситуации, но стабилизацию этноконфессиональной и этнополитической ситуации в Курском, Степновском, Нефтекумском, Туркменском р-нах. Особое внимание уделялось молодёжи разных этнических групп, отдельные представители которой были задействованы в межэтнических конфликтах, радикальных религиозных группах, незаконных вооружённых формированиях.

Развитие программно-целевого метода осуществилось в разработке и реализации целевых мероприятий по государственной поддержке казачьих обществ Ставропольского края. Здесь эффективно развиты несколько управленческих

векторов: перевод казачества в государственный реестр; создание организационных структур и краевой сети казачьих обществ, входящих в государственный реестр, например государственное учреждение «Ставропольский краевой казачий центр»; поддержка этнополитических и этнокультурных акций и мероприятий казачества. обеспечение информационного сопровождения казачьего самоопределения. Примечательно, что органы власти и управления создали действенную систему взаимодействия с казачеством в профилактике межэтнических противоречий, обеспечении общественного порядка

Новаторский характер имел программно-целевой метод в реализации политико-административных инициатив по поддержке соотечественников за рубежом. Здесь в контексте внешнеполитического аспекта управления этническими отношениями использовались современные управленческие методы. Это: проведение интернет-конференций, создание информационной базы для контактов с соотечественниками за рубежом, популяризация имиджа Ставропольского края, осуществление брендинга этнокультурных ресурсов края и его отдельных районов (КМВ). В ходе реализации этого направления были чётко обозначены международные интересы Ставропольского края, а также возможности привлечения соотечественников за рубежом к решению проблем ставропольского сообщества.

Наряду с позитивными результатами выделены проблемы и недостатки реализации программно-целевого метода, прежде всего, слабое финансирование целевых программ. Также это: недостаточная компетентность и оперативность действий органов власти и управления. Типичным является увлечение реактивным и оперативным направлениями политико-административного управления в ущерб проективному. На местах отмечается недооценка органами власти и управления проявлений бытового национализма и ксенофобии В систему политико-административного управления вовлечена малая часть населения; взаимодействия органов власти и управления с большей частью национально-культурных организаций эпизодично; формы и методы информационно-разъяснительной работы с молодёжью в многом устарели и др.

В заключении подводятся итоги исследования, обобщаются полученные результаты, а также даются некоторые рекомендации для органов власти и управления, в частности, предлагается:

· усиление роли Ставропольского края в стабилизации обстановки на Северном Кавказе через расширение системы взаимных представительств в органах власти субъектов региона;

· принятие Концепции реализации в Ставропольском крае государственной национальной политики на 2010–2012 гг. и закона Ставропольского края «Об основах региональной политики в сфере этнических и этноконфессиональных отношений в Ставропольском крае»;

· принятие «Ставропольской региональной программы адаптации и интеграции мигрантов» с учётом социальных интересов и этнокультурного самочувствия местного населения;

· организация вертикальной информационной системы мониторинга состояния этнических отношений (национально-культурные общественные организации и автономии – органы местного самоуправления – органы власти);

· привлечение международных институтов, российских, региональных фондов и миссий, соотечественников за рубежом к реализации программ этнокультурного развития и межкультурного взаимодействия.

III. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНО В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

1. Бурцев Ю.Д. Политико-правовое обеспечение управления межэтническими отношениями в Ставропольском крае // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. Социология и политология. – 2009. – № 5. – С. 22–25.

2. Бурцев Ю.Д. Национальный вопрос в системе современной государственной национальной политики РФ // Актуальные проблемы социогуманитарного знания: сборник научных трудов. – Вып. XVII. – Ч.2. – Ставрополь: Кавказский край, 2008. – С. 45–47.

3. Бурцев Ю.Д. Принципы, формы и методы реализации политики в сфере межэтнических отношений в регионе Кавказские Минеральные Воды // Стратегия развития КМВ: история и современность: материалы научно-практической конференции. – Ростов н/Д. – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2008. – С. 229–237.

4. Бурцев Ю.Д., Аствацатурова М.А. К проблеме разработки новой Концепции государственной национальной политики РФ // Этнические проблемы современности: сборник научных трудов – Вып. 13. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2008. – С. 102–108.

5. Бурцев Ю.Д. Деятельность органов государственной власти Ставропольского края по реализации государственной национальной политики РФ // Этнические проблемы современности: сборник научных трудов. – Вып. 13. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2008. – С. 118–127.

6. Бурцев Ю.Д., Аствацатурова М.А. Тенденции стабилизации общественно-политических процессов и этнополитических отношений на региональном уровне // Российское общество: историческая память и социальные реалии. XIV Адлерские чтения – 2008: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Краснодар: традиция, 2008. – С. 15–17.

7. Бурцев Ю.Д. Силовые компоненты стабилизации этнополитических процессов в Северо-Кавказском регионе // Политика и силовые структуры

на Юге России: сборник научных трудов. – Вып. 58. – Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009. – С. 20–30.

8. Бурцев Ю.Д. К проблеме становления региональных практик управления в сфере межэтнических отношений // Проблемы становления правового государства и гражданского общества в России: XV Адлерские чтения – 2009: материалы всероссийской конференции. – Краснодар: традиция, 2009. – С. 73–76.

9. Бурцев Ю.Д. Миротворчество как компонент региональной национальной политики // Южный федеральный округ: динамика межэтнических отношений в меняющемся этнополитическом пространстве: материалы научно-практической конференции. – Ростов/нД – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2009. – С. 413–422.

10. Бурцев Ю.Д. Принципы государственной национальной политики РФ: общее и особенное // Политическая наука на Юге России: итоги двадцатилетнего развития: сборник материалов Международной научно-практической конференции. – Вып. № 2. – Ростов/нД: Изд-во СКАГС. – С. 435–439.

11. Бурцев Ю.Д. Феномен национального вопроса в системе институционализации региональных управленческих практик // Стратегии управления социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история и современность: Материалы научно-практической конференции. – Ч. 2. – Ростов н/Д – Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2009. – С. 379–387.

Подписано в печать 26.10.2009

Формат 60×84 1/16 Усл.печ.л. 1,24 Уч.-изд.л. 0,97

Бумага офсетная Тираж 100 экз. Заказ 411

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета.
355009, Ставрополь, ул.Пушкина, 1.