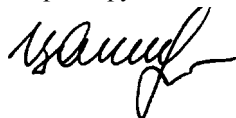




На правах рукописи



ЦАПКО МАКСИМ ИВАНОВИЧ

**УПРАВЛЕНИЕ ЭТНИЧЕСКИМИ
ПРОЦЕССАМИ
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ставрополь - 2005

Работа выполнена в Ставропольском государственном университете

Научный руководитель: кандидат философских наук, доцент
Майборода Эльвира Тагировна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, доцент
Панин Виктор Николаевич
кандидат философских наук
Шнюков Василий Владимирович

Ведущая организация: **Северо-Осетинский институт гуманитарных
и социальных исследований Владикавказского
научного центра РАН**

Защита состоится 26 апреля 2005 года в 11-00 на заседании диссертационного совета Д 212.256.06 при Ставропольском государственном университете по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1, корп. 1-а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ставропольского государственного университета по адресу: 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1.

Автореферат разослан «25» марта 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Д. Гриценко

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ

Актуальность темы исследования. Политический процесс в большинстве современных государств является результатом многочисленных разнофакторных взаимодействий, в том числе и региональных. Исследование регионального уровня политических процессов в России приобретает особое значение в связи с неопределенностью смысла постсоветских трансформаций и их результата. В децентрализованном и нестабильном пространстве современной России региональные политические процессы достаточно автономны, что делает необходимым определение их специфики с целью принятия адекватных управленческих мер со стороны федерального центра. Для стратегического планирования и принятия управленческих решений в области национальной политики необходим взвешенный, научно обоснованный подход.

В течение последних пятнадцати лет проблема управления этническими процессами стала одной из наиболее острых на всем постсоветском пространстве, включая Россию. Социально-экономические и политико-правовые перемены в современной России и странах СНГ находят своё выражение в коренной ломке общественных отношений, глубинных изменениях во всех сферах жизни и деятельности людей. В большинстве национально-территориальных образований на территории бывшего Советского Союза и постсоветской России быстрыми темпами происходил процесс формирования национальных элит титульных народов, оформление ими своих требований к федеральному центру о разделе властных полномочий.

Управление этническими процессами в полиэтничном государстве, является деятельностным выражением государственной национальной политики, должно быть направленным, в первую очередь, на гармонизацию и мирное развитие межэтнических отношений. Реализация управления этническими процессами носит во многом организационно-управленческий характер, и в определенной степени оторвана от концепции содержания национальной политики, ее целей, задач и приоритетов, что делает актуальной тему исследования.

Научная актуальность данного исследования обусловлена недостаточной разработанностью в отечественной теории управления ее концептуальных оснований на фоне доминирования подходов, направленных на

решение прикладных задач государственного администрирования. В случае, когда объектом управления выступает столь сложное общественное явление, как этнические процессы, характеризующиеся динамичностью, и в то же время потенциально высокой конфликтогенностью, концептуализация научного знания становится обязательным условием эффективной социальной исполнимости управления.

Исторически сложившаяся множественность подходов к феномену этничности, к идеологии и способам реализации управления этническими процессами показывает всю сложность проблемы и требует концептуально осмысления в рамках политической науки.

Степень научной разработанности проблемы. В современной политической теории выделяются несколько исторически сложившихся направлений и школ государственного управления. Ведущими среди них являются американская, английская, французская и немецкая.

Классиком теории административно-государственного управления во Франции считается Анри Файоль, который в рамках своей «теории администрации» дал следующее определение научному управлению: «Управлять - значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать».

Ж. Ведель, М. Дюверже, А. Ориу, М. Прело в рамках институционального подхода занимались разрешением проблем фактической реализации юридических норм в государственном управлении.

А. Маслоу в рамках «школы человеческих отношений» (Э. Мэйо, М.П. Фоллет) разработал иерархию потребностей, определяющих мотивацию потенциальных исполнителей, широко востребованную в научном управлении.

В рамках поведенческого подхода, основными представителями которого являются Р. Даль, К. Дейч, Ф. Герцберг, Д. Истон, Д. Макгрегор, Д. Трумэн, Д. Уолдо, Ч. Хайнеман, разработаны принципы практического применения методик поведенческих наук к государственному управлению. Методологическое значение поведенческого подхода состояло в общей ориентации на превращение теории администрирования в «точную» науку.

В работах Г. Алмонда, Д. Истона, Т. Парсонса представлен структурно-функциональный метод анализа государственного управления. Американские политологи сосредотачивают внимание на факторах, способствующих

или препятствующих интеграции и стабильности существующей системы административно-государственного управления.

Социологическое направление в теории государственного управления в Великобритании представлено работами таких исследователей, как И. Берлин, Э. Берч, У. Риз, Р. Роуз. По мнению И. Берлина, основным в философии государственного управления является «повиновение и насилие», поэтому не следует обходить вопрос о необходимости оправдания и подчинения власти.

В работах представителей немецкой школы А. Гелена, Х. Куна, Э. Форстхоффа, Э. Хиппеля разработан философско-антропологический подход к государственному администрированию.

«Теория социального конфликта», или конфликтология, Р. Дарендорфа рассматривает способы регулирования и «канализирования» конфликтов на различных уровнях административно-государственного управления, разработав программу либерального высококомобильного общества, признающего конфликты и формализующего их протекание.

В современной России теория государственного управления находится на стадии становления. Традиционно сохраняется близость отечественной теории государственного управления административному праву, что является наследием еще советских времен. В последние годы в рамках этого направления появились работы Г.В. Атаманчука, Д.П. Зеркина, В.Г. Игнатов, А.В. Пикулькина, А.И. Радченко, М.С. Солодкой, О.Ф. Шаброва, Ф.И. Шамхалова и других. В целом отечественная теория вполне традиционна. В основе своей она представляет собой системный подход, обогащенный выводами, полученными с помощью компаративистских практик. Теория государственного управления как наука еще не сложилась в России. Статус ее трактуется неоднозначно. А.И. Радченко не считает теорию государственного управления самостоятельной наукой, считая ее частью науки социального управления. Ф.И. Шамхалов, например, вообще не упоминает отечественную школу управления, опираясь при решении прикладных проблем на западную методологию. Г.В. Атаманчук также не вдается в методологические дискуссии о предмете и статусе теории государственного управления.

При рассмотрении управления этническими процессами, помимо анализа феномена управления, необходимо рассмотреть современные концепции

этничности и уточнить используемый категориальный аппарат. Наиболее часто в концепциях понимания этничности выделяют три направления: примордиализм, инструментализм и конструктивизм. Обычно в теориях примордиалистского подхода (П. ван ден Берге, Ю.В. Бромлей, Р. Гамбино, К. Гирц, У. Коннор, Э.Стюарт,) выделяются два направления: социобиологическое и эволюционно-историческое. Сторонники первого рассматривают этничность как объективную данность. Авторы второго подхода рассматривают этносы как социальные сообщества, глубоко связанные с социально-историческим контекстом. Примордиалистское представление об этносе до 60—70-х годов XX в. практически доминировало в мировой науке, а в отечественной было единственным до начала 90-х годов.

Инструментализм, представленный работами Л. Белла, А. Коэна, Дж. Окамура, М.П. Фишера, К. Янга, рассматривает этничность как артефакт, который конструируется отдельной группой людей, где этничность ситуативна, мотивирована и служит для достижения определенных целей.

Конструктивистское направление в зарубежной научной мысли представлено работами Б. Андерсона, Р. Брубейкера, Р. Бурдье, Э. Геллнера, В. Домингеса, Р. Липшуца, Э. Хабсбаума, Э. Эриксона и других. Здесь этничность рассматривается как конструкт, созданный из объективно существующих элементов (язык, культура, обычаи, традиции), тесно связанных с социальными признаками.

Этнические процессы в отечественном обществоведении рассматриваются в работах В.П. Алексеева, С.А. Арутюнова, Ю.В. Бромлея, С.Н. Брук, М.Н. Губогло, Л.Н. Гумилева, В.И. Козлова, М.В. Крюкова, П.И. Кушнер, В.А. Тишкова, Н.Н. Чебоксарова и других.

В изучение региональных этнических процессов большой вклад внесли: С.А. Абдоков, А.В. Авксентьев, В.А. Авксентьев, М.А. Аствацатурова, И.О. Бабкин, А.В. Баранов, В.С. Белозеров, А.А. Вартумян, С.М. Воробьев, Г.С. Денисова, Л.М. Дробижева, А.М. Ерохин, А.Ю. Коркмазов, С.Ю. Иванова, Э.Т. Майборода, О.С. Новикова, В.Ш. Нахушев, А.Г. Плиев, М.В. Савва, Е.В. Савва, Л.Л. Хоперская, А.Ю. Шадже, В.В. Шнюков, В.М. Юрченко.

Рассмотрением проблемы этнических конфликтов в отечественной науке занимались В.А. Авксентьев, Г.С. Денисова, А.В. Дмитриев, Л.М. Дробижева, С.М. Емельянов, Ю.Г. Запрудский, А.В. Здравомыслов, С.Ю. Иванова, В.М. Межуев, Е.И. Степанов, В.Р. Чагилов.

Проблемы российской государственной национальной политики рассматривали Р.Г. Абдулатипов, А.И. Дороченков, Л.М. Дробижева, В.Ю. Зорин, А.Г. Осипов, С.В. Соколовский, В.А. Тишков, В.В. Филиппов, Т.А. Хабриева.

Таким образом, данная проблема активным образом исследуется в отечественном и зарубежном обществоведении. Однако динамика этнических процессов ставит перед исследователями новые актуальные вопросы. Так, одной из наименее исследованных является проблема управления этническими процессами на региональном уровне.

Объект исследования: этнические процессы на региональном уровне.

Предмет исследования: содержание и принципы управления этническими процессами на региональном уровне.

Цель исследования: выявление механизмов и особенностей реализации управления этническими процессами на региональном уровне.

Данная цель предполагает решение следующих задач:

- проанализировать современные концепции государственного управления;
- выявить типологию этнических процессов в связи с российской региональной спецификой;
- дать характеристику государственной национальной политике на федеральном и региональном уровне;
- рассмотреть и дать оценку региональному опыту управления этническими процессами;
- исследовать и оценить способы профилактики и управления этническим конфликтом на региональном уровне;
- определить способы совершенствования механизмов управления этническими процессами.

Теоретико-методологическую основу исследования, проводившегося в рамках междисциплинарного подхода с привлечением методологии политических, этнологических и юридических наук, составляют, прежде всего, системно-структурный, сравнительный, формально-логический методы.

Также при анализе управления этническими процессами применялись методы системного анализа, разработанные такими исследователями, как Л. фон Берталанфи, И. Блауберг, В. Казарян, И. Пригожин, В. Садовский, В. Тютин, Б. Юдин.

Управление этническими процессами рассматривалось как политическое и юридическое явление. При анализе законодательства, регулирующего

управление этническими процессами, использовались юридико-герменевтический и юридико-компаративистский методы.

Этнические процессы рассматриваются на основе синтеза социально-исторической примордиалистской идеологии этничности и современного конструктивистского инструментария, более пригодного для анализа социальных процессов в информационном обществе.

Нормативно-правовую базу исследования составили тексты федеральных и региональных концепций и государственных программ, нормативно-правовые акты международного права, зарубежных государств, российского федерального и регионального законодательства, акты Конституционного Суда РФ, федеральные и региональные законопроекты по вопросам национальной политики, данные Госкомстата и Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов Ставропольского края.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- на основе синтеза политологических и юридических подходов к изучению государственного управления предложена структурная модель управления этническими процессами;
- современные концепции этничности рассмотрены с точки зрения их практической применимости в теории государственного управления; определены способы преодоления поливариативности этнологического категориального аппарата в политико-правовом дискурсе;
- предложена типология региональных этнических процессов;
- уточнены определения государственной национальной политики и управления этническими процессами и определены общие и особенные задачи, цели и механизмы реализации государственной национальной политики на федеральном и региональном уровне;
- использованы специальные юридические методы для анализа правового регулирования и выявления препятствий эффективному управлению этническими процессами на региональном уровне;
- рассмотрены способы профилактики и конструктивной деэскалации этнического конфликта на региональном уровне;
- обозначены перспективы и способы совершенствования регионального управления этническими процессами.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Государственное управление есть планомерное, сознательное, целенаправленное властно-волевое воздействие государства на участников

социальных отношений для достижения определенных целей. Предлагается следующая структурная модель управления:

- построение сценария управления, или сценарной модели;
- определение целеполагания и построение древа целей управления;
- маркирование рамок (правовых границ) управления;
- определение технологии управления;
- определение пространства управления;
- реализация сценарной модели;
- выявление и оценка результатов.

2. Регионы в России характеризуются многообразием социально-экономических, географических и других условий, фактически находясь на разных стадиях экономического и цивилизационного развития. Социальные и в том числе этнические процессы протекают в существенно отличающихся условиях, подвергаются воздействию различных внешних факторов и имеют неодинаковую интенсивность и вектор направленности. Региональные этнические процессы происходят в рамках нескольких сценарных моделей:

- этническая стагнация;
- региональная полиэтнизация;
- этническая диаспоризация;
- этническая мобилизация;
- политизированная этничность;
- межэтническая конфронтация (конфликт).

3. Национальная политика - это целенаправленная стратегия регулирования этнонациональных отношений, содержащая в своей основе теорию, принципы, главные направления, систему мер и механизмов реализации/ Национальная политика - стратегическая позиция по этническим вопросам, которая может быть реализована и процессом управления, и отказом от управления - путем невмешательства. Управление этническими процессами - основное средство осуществления деятельности национальной политики, выражающееся в оперативном властно-волевом воздействии на участников этнических процессов для реализации целей и задач национальной политики. Современная государственная национальная политика требует юридического закрепления на уровне специального нормативно-правового акта. Федеральный закон о государственной национальной политике должен закрепить этнологическо-правовой терминологический каталог

(категориальный аппарат), принципы, цели и механизмы государственной национальной политики.

4. Управление этническими процессами на региональном уровне в Ставропольском крае в основном было направлено на ограничение этнической миграции, регулирование этнических процессов в рамках специальных региональных программ, оперативное вмешательство в случаях возникновения этнического конфликта. Опыт управления этническими процессами показывает высокую сложность подобной деятельности в ситуации отсутствия федерального закона в данной сфере. В федеральном законе о национальной политике должны быть четко определены полномочия региональных органов государственной власти в области управления этническими процессами, так как из-за конституционно-правовой коллизии регионы имеют право, но не имеют полномочий для административно-правового воздействия на участников этнических процессов.

5. Управление в ситуации этнического конфликта - это деятельность по конструктивной деэскалации конфликта, снижению его остроты и социального вреда, недопущению перехода конфликтующих сторон к противоправным (насилованным) действиям, а также воздействие на причину возникновения конфликта. Для профилактики и преодоления конфликтной ситуации в ряде случаев эффективно проведение политики этнических преференций, развитие общественного диалога региональной власти и представителей этнических групп, стимулирование создания национально-культурных автономий.

6. Региональное управление этническими процессами должно основываться на достоверной оценке характера этих процессов и построения сценарной модели управления регионом с учетом региональных этнических характеристик. Региональные органы власти не могут эффективно управлять этническими процессами, не имея механизмов императивного воздействия в административной сфере. Предложенные краевыми органами власти способы регулирования этнической миграции с помощью квот могут использоваться в районах с повышенным конфликтным потенциалом, если будут дополнены альтернативными механизмами этнических преференций. В современных условиях управление этническими процессами должно строиться на основе развития в регионе институтов гражданского общества, представляющих интересы

различных этнических групп, и проведения диалога власти и этнических общественных организаций.

Теоретическая значимость исследования состоит в обобщении и конкретизации понятия управления этническими процессами и его особенностей; в исследовании научно-значимых проблем современных этнических отношений; формировании целостного представления о природе и признаках, механизмах и целях управления этническими процессами на региональном уровне; в выявлении общего и особенного в федеральном и региональном способах управления этническими процессами.

Практическая значимость исследования. Материалы исследования и его выводы могут применяться органами государственной власти для решения проблем этнической политики и формирования взаимоотношений государства и этнических групп, а также для оптимизации управленческой деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Отдельные результаты диссертации могут быть использованы в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления с национально-культурными автономиями и национальными общественными организациями, с другими объединениями граждан. Возможно использование материалов диссертационного исследования средствами массовой информации в целях популяризации научного знания в области управления этническими процессами.

Теоретические и практические выводы диссертации можно использовать в учебном процессе в преподавании таких базовых курсов, как политология, этнология, конфликтология. Материалы диссертации могут стать основой для разработки спецкурса по этнологии и этноконфликтологии для студентов-юристов, регионоведов.

Апробация диссертации. Диссертация выполнена и прошла обсуждение на кафедре социальной философии и этнологии СГУ. Основные положения и выводы диссертации были представлены в качестве докладов на научных и научно-практических конференциях: 47-й научно-методической конференции «Университетская наука - региону» (апрель 2002 г., г. Ставрополь); научно-практической конференции «Этнические конфликты и их урегулирование: взаимодействие науки, власти и гражданского общества» (май 2002 г., г. Ставрополь); 48-й научно-методической конференции «Университетская наука - региону» (апрель 2003 г., г. Ставрополь); Междуна-

родной научной конференции «Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтничном Кавказском регионе» (сентябрь 2003 г., г. Ставрополь); Всероссийском научно-практическом семинаре «Классический университет как центр социального и культурного развития в полиэтничном регионе» (октябрь 2003 г., г. Ставрополь); Международной научно-практической конференции «Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на Северном Кавказе» (декабрь 2003 г., г. Ставрополь); научно-практической конференции «От фундаментальной науки - к решению прикладных задач современности» (апрель 2004 г., г. Черкесск); 49-й научно-методической конференции «Университетская наука - региону» (апрель 2004 г., г. Ставрополь); научно-практической конференции «Стратегическое управление социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история, современность, перспективы» (июнь 2004 г., г. Пятигорск); научно-практической конференции «Наука - Югу России» (декабрь 2004 г., г. Ставрополь).

Основные положения и выводы диссертации отражены в девяти публикациях общим объемом 4,2 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографического списка использованной литературы. Общий объем работы - 183 страницы. Список литературы включает 230 наименований.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, рассматривается степень научной разработанности проблемы, формулируется цель и основные задачи исследования, определяются его теоретико-методологические основы, указываются и обосновываются элементы научной новизны, освещается теоретическая и практическая значимость исследования и его апробация, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретико-методологические аспекты анализа управления этническими процессами» состоит из трех параграфов, содержит анализ содержания и сущности управления, типологию и модели этнических процессов, а также анализ современной российской государственной

политики на федеральном и региональном уровнях. В главе представлен теоретико-методологический инструментарий диссертационного исследования и обосновывается значимость поставленных в работе проблем.

Первый параграф «Современные теории государственного управления: выбор метода» посвящен анализу основных подходов к понятию государственного управления, сравнению современных школ теории государственного управления, рассмотрению структуры и признаков государственного управления и особенностей управления на региональном уровне.

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и, соответственно, в его понятие вкладывается различное содержание. Причем имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самой сущности управления, на базе которой и формулируются его концепции.

В политико-правовых концепциях управление нередко характеризуется посредством термина «деятельность», означающего, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах. Смысл такой деятельности заключается в создании правовых актов, их реализации и проведении организационных мероприятий.

В управлении, вне сомнения, осуществляется деятельность людей и возникают сложные проблемы ее организации, но сам термин «деятельность» не раскрывает социальной сущности управления, его специфического места и роли в жизни людей. Управление есть деятельность с особым местом, ролью и функциями в системе деятельности.

Более конкретно юридические науки и, в частности, наука административного права, раскрывают сущность управления через термин «воздействие». Характеризуя саму природу воздействия, они вносят следующие уточнения: властное и волевое или властно-волевое воздействие.

Сегодня в теории административно-государственного управления выделяются несколько исторически сложившихся школ и направлений. Ведущими среди них являются американская, английская, французская и немецкая.

Французская школа административно-государственного управления обладает рядом специфических черт, отличающих ее от других национальных школ - американской, английской и немецкой. На первых двух этапах эволюции теории административно-государственного управления особенно развитой во Франции была теория институтов.

Институциональный подход к изучению административно-государственного управления позволяет достаточно успешно преодолеть формализм традиционной науки конституционного права, не ограничиваясь изучением юридических норм, призванных регулировать функционирование политических институтов, взяв за основу проблемы фактической реализации данных норм. Одновременно привлекается иной, не юридический материал, в частности неправовые социальные нормы.

Основными характеристиками управления являются управляемость, надежность, эффективность, ответственность. Причем ответственность является основным условием обеспечения надежности социальных систем управления.

Управление конкретными объектами (например, регионом) зависит от того, какие в нем присутствуют типы и виды деятельности и какие из них являются определяющими для этого объекта.

В российском законодательстве под регионом понимается часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации.

В рассматриваемой сфере управления этническими процессами региональное управление сталкивается с проблемой отсутствия механизмов и полномочий для создания этих механизмов.

Предлагается модель структуры управления. Одновременно модель будет раскрывать стадии процесса управления, перечисленные последовательно.

- Построение сценария управления, или сценарной модели.
- Определение целеполагания управления и построение дерева целей управления.
- Маркирование рамок (правовых границ) управления. В региональном управлении важнейшие границы заданы изначально, круг полномочий региональной власти определен и, как правило, не подлежит ревизии. Однако возможно, во-первых, проявление политической активности в отношении задающего границы федерального центра, как правило, в виде ходатайств, обращений и т.д. Во-вторых, не исключен выход на более качественный уровень воздействия, то есть инновационный метод.

- Определение каталога предпочтительных методов, или технологии управления.
- Определение пространства управления. В случае регионального управленческого процесса максимумы пространства заданы изначально. Однако в рамках региона возможно уменьшение пространства, то есть сужение рамок воздействия.
- Реализация сценарной модели, то есть осуществление самого процесса управления. В современном правовом государстве процесс носит публичный и правовой характер. Это значит, что он оформляется и реализуется с помощью правовых (адресных) и нормативно-правовых (общеобязательных) актов, в определенных законом случаях подлежащих обнародованию.
- Выявление результатов, то есть промежуточный и финальный мониторинг эффективности и результатов управления, анализ и коррекция процесса управления, исправление ошибок и выработка рекомендаций для дальнейшей деятельности.

Во втором параграфе «Региональные модели этнических процессов» рассматриваются современные подходы к пониманию этничности: примордиализм, инструментализм и конструктивизм. Современные концепции этничности рассмотрены с точки зрения их практической применимости в теории государственного управления. Преодоление поливариативности этнологического категориального аппарата в политико-правовом дискурсе возможно в рамках синтеза примордиалистского понимания этничности, а также богатого и прагматически оправданного в современном информационном обществе постмодернистского инструментария.

Этнические процессы подвергаются анализу в рамках современного отечественного этносоциологического подхода. С учетом происходящих процессов регионализации и неравномерного развития регионов России можно выделить следующие региональные модели этнических процессов:

- Этническая стагнация, характеризующаяся отсутствием или затуханием социально значимых этнических процессов (моноэтнические регионы Нечерноземья).
- Региональная полиэтнизация (Москва и Московская область, другие крупные экономические центры).
- Этническая диаспоризация, то есть увеличение количества, численности и возрастание роли диаспор (Краснодарский и Ставропольский края,

Ростовская область); обычно имеет место смешанная модель полиэтнизации и диаспоризации..

- Этническая мобилизация (республики Поволжья и Северного Кавказа).
- Политизированная этничность (республики Поволжья и Северного Кавказа).
- Межэтническая конфронтация (Чечня, зона осетино-ингушского конфликта).

В третьем параграфе «Государственная национальная политика на федеральном и региональном уровне: сущность и содержание» дается характеристика и выявляются особенности современной государственной национальной политики на федеральном и региональном уровне.

В теории и на практике следует учитывать, что национальная политика, региональная политика, демографическая политика и другие виды политико-управленческой деятельности тесно взаимосвязаны между собой. В различных системах связи они соотносятся как общее и особенное, целое и частное. Социальные, экономические, языковые, региональные, миграционные, демографические аспекты национальной политики как целостная система представляют собой концентрированное выражение социальной, экономической, языковой, региональной, миграционной, демографической политики.

Важной задачей многонационального государства является оптимизация межнациональных отношений, то есть поиск и реализация наиболее благоприятных вариантов взаимодействия субъектов межнациональных отношений. Главное в содержании национальной политики - отношение к национальным интересам с учетом их общности, расхождения и столкновения.

Необходимо определить различия в определениях «политика» и «управление». Национальная политика-это целенаправленная стратегия регулирования этнонациональных отношений, содержащая в своей основе теорию, принципы, главные направления, систему мер и механизмов реализации. Национальная политика - стратегическая позиция по этническим вопросам, которая может быть реализована и процессом управления, и отказом от управления - путем невмешательства. Политика определяет цели управления, задает механизм и граничные условия целеполагания. Управление этническими процессами - основное средство осуществления

национальной политики, деятельность, выражающаяся в оперативном властно-волевом воздействии на участников этнических процессов для реализации целей и задач национальной политики.

Во второй главе «Содержание и пути оптимизации управления этническими процессами на региональном уровне» рассматривается региональный уровень управления этническими процессами.

Первый параграф «Региональный опыт управления этническими процессами (на примере Ставропольского края)» содержит обобщение результатов управления этническими процессами на региональном уровне, которое в основном было направленно на ограничение этнической миграции, регулирование этнических процессов в рамках специальных региональных программ, оперативное вмешательство в случаях возникновения этнического конфликта.

Регулирование этнической миграции в крае прошло два этапа:

1) «радикально-охранительный» - начало - середина 90-х гг. XX века - государственные органы власти региона стремились любыми средствами защитить интересы коренных жителей (и, таким образом, публичный интерес, состоящий в поддержании стабильности и мира), не особо заботясь о правовой чистоте вводимых ими ограничений и соответствии их федеральному законодательству и международно-правовым обязательствам России;

2) «умеренно-охранительный» - с конца 90-х гг. по сегодняшний момент - государственные органы власти региона стремятся сохранить миграционные ограничения, но стараются действовать уже в рамках конституционного поля, отстаивают в судах свою позицию, и иногда достаточно успешно.

Опыт управления этническими процессами показывает высокую сложность подобной деятельности в ситуации отсутствия федерального закона в данной сфере. Полномочия региональных органов государственной власти в области управления этническими процессами существенно ограничены. Из-за конституционно-правовой коллизии регионы имеют право, но не имеют полномочий для административно-правового воздействия на участников этнических процессов. В соответствии с п.3 ст.55 Конституции РФ права человека могут быть ограничены только федеральным законом. Это же вытекает из смысла положений пункта «в» ст.71, а в соответствии

с пунктом «к», ст. 72 административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к совместному ведению федерации и субъектов, что даёт субъектам право самостоятельно вводить административную ответственность. Однако установление ответственности – это определённый вид ограничения прав. Вот пример правовой коллизии, прямо влияющей на эффективность управления, так как управление реализуется в основном через нормы административного и административно-процессуального законодательства, а невозможность установления ограничений резко снижает эффект управляющего воздействия.

Во втором параграфе «Управление в ситуации этнического конфликта» рассматриваются особенности управления в этноконфликтной ситуации, способы профилактики и конструктивной деэскалации этнического конфликта. Среди других перспективных методов одним из наиболее эффективных на стадии принятия превентивных мер является политика этнических предпочтений. Суть этой политики, некоторые элементы которой уже были описаны выше, заключается в том, что с её помощью государство осуществляет выборочный подход к гражданам и группам в зависимости от этнической аффилиации. Руководствуясь такой политикой, государство может предоставлять предпочтения отдельным этническим группам и их элитам в области трудоустройства, продвижения по служебной лестнице, бизнеса, образования, землепользования, а также может изменять политическую структуру в целях оптимизации политического представительства этнических групп в органах государственной власти или автономии. Таким образом, термин «политика этнических предпочтений» относится к тем политическим действиям, которые направлены на обеспечение особого отношения к одной или нескольким этническим группам.

Особое отношение, или позитивная дискриминация, практикуется во многих государствах. В либеральных государствах Запада такое отношение подразумевает предоставление предпочтений в первую очередь для наиболее образованных, талантливых и целеустремлённых представителей этнических групп. Однако в данном случае принцип этнических предпочтений сводится исключительно к распределению государственной поддержки для наиболее продвинутых, имеющих серьёзные достижения в профессиональном плане людей. В то время как политика этнических предпочтений, по определению, основывается лишь на принципе этничности.

Политика этнических предпочтений используется государством в таких областях, как экономика, культура и политика.

В третьем параграфе «Механизмы совершенствования и перспективы управления этническими процессами на региональном уровне» рассматриваются направления и способы оптимизации управления этническими процессами на региональном уровне.

В параграфе анализируются способы совершенствования управления этническими процессами на региональном уровне, которые могут быть установлены как исключительно федеральным центром, так и самостоятельно, на уровне региональной власти.

В настоящее время основной проблемой в управлении регионом является инертность административной деятельности региональной власти и, нередко, ограниченность ее законных полномочий на фоне недостаточности и неполноты федерального каталога правового регулирования. Региональные органы власти не могут эффективно управлять этническими процессами, не имея механизмов императивного воздействия в административной сфере. На федеральном уровне возможны два пути совершенствования в вопросах наделения региона соответствующими полномочиями. Первый путь - принятие федерального закона, устанавливающего определенные полномочия субъектов РФ. С точки зрения эффективности воздействия - это наиболее простой и действенный метод. Второй путь - это отдельные федеральные акты по конкретным субъектам федерации (или по субъектам в границах федеральных округов), носящие временный характер.

Региональное управление этническими процессами должно основываться на достоверной оценке характера этнических процессов и построения сценарной модели управления регионом с учетом региональных этнических характеристик. Предложенные краевыми органами власти способы регулирования этнической миграции с помощью квот могут использоваться в районах с повышенным конфликтным потенциалом, если будут дополнены альтернативными механизмами этнических предпочтений. В современных условиях управление этническими процессами должно строиться на основе развития в регионе институтов гражданского общества, представляющих интересы различных этнических групп, и проведения диалога власти и этнических общественных организаций.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, намечаются перспективные направления дальнейшей работы по данной проблеме.

III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

1. Цапко М.И. Проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов в Ставропольском крае // Этнические конфликты и их урегулирование: взаимодействие власти и гражданского общества: Сборник научных статей. - М- Ставрополь: Изд-во СГУ, 2002. - С .366-372.

2. Цапко М.И. Роль политической власти и региональных элит в управлении этнонациональными процессами на Юге России // Социально-экономическая реальность и политическая власть: Сборник научных статей. - М. - Ставрополь: Изд-во ИСПИ РАН, 2004. - С. 257-265.

3. Цапко М.И. Влияние классического университетского образования на гармонизацию межнациональных отношений в полиэтничном регионе // Классический университет как центр социального и культурного развития в полиэтничном регионе: Сборник научных статей. - М. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - С. 390-393.

4. Цапко М.И. Кризис Либерального проекта на примере управления этнонациональными процессами в регионе // От фундаментальной науки - к решению прикладных задач современности: Сборник трудов 5-й научно-практической конференции. - Черкесск: Изд-во КЧГТА, 2004. - С. 151-157.

5. Цапко М.И. Правовые и социально-экономические механизмы управления миграционными процессами // Проблемы беженцев и вынужденных переселенцев на Северном Кавказе: Материалы международной научно-практической конференции. - Ставрополь: Ставропольсервисшкола, 2003. - С. 194-199.

6. Цапко М.И. Государственно-правовое регулирование миграционных процессов на региональном уровне // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтничном Кавказском регионе: Тезисы Международной научной конференции. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003. - С. 264-269.

7. Цапко М.И. Методы государственно-правового воздействия на этнонациональные процессы в федеральном и региональном законодательстве // Стратегическое управление социально-экономическими и политически-

ми процессами в регионе: история, современность, перспективы: Материалы научно-практической конференции. - Ростов-на-Дону. - Пятигорск: Изд-во СКАГС, 2004. - С. 444-454.

8. Цапко М.И. Управление этническими процессами: федеральный каталог и региональный формат // Этнические проблемы современности: Материалы 49-й научно-методологической конференции «Университетская наука - региону». Вып. 10. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2004. - С. 224-228.

9. Цапко М.И. Соотношение федерального и регионального компонентов в современной российской национальной политике // Актуальные проблемы политической регионалистики: Сборник научных статей. Вып.1. - Ставрополь: Изд-во СГУ, 2004. - С.112-119.

10. Цапко М.И. Политико-правовые аспекты реализации региональной национальной политики // «Наука - Югу России»: Материалы научно-практической конференции. - Ставрополь: «Полиграфкомплекс», 2005. - С. 279-285.

Изд. лиц.серия ИД № 05975 от 03.10.2001	Подписано в печать 22.03.2005
Формат 60×84 1/16	Усл.печ.л. 1,28
Бумага офсетная	Тираж 100 экз.
	Уч.-изд.л. 1,01
	Заказ 79

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

2934

22 APR 2005