

Институт этнологии и антропологии Российской академии наук

Высшая школа менеджмента Арк  
при университете прикладных наук западной Швейцарии

**МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ  
И САМОУПРАВЛЕНИЯ  
В РЕСПУБЛИКАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА  
И  
ШВЕЙЦАРСКИЙ ОПЫТ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА  
И ЭКОНОМИКИ**

*Под общей редакцией  
Бабич И.Л., Вирт Ю.В., Мартыновой М.Ю.*

Москва – Невшатель  
2013

Ответственные редакторы  
д.и.н. **И.Л. Бабич**, **Ю.В. Вирт**, д.и.н., проф. **М.Ю. Мартынова**

Рецензенты  
д.и.н. **Л.Б. Заседателева**, к.геогр.н. **Р.Г. Грачева**

**Модернизация экономики и самоуправления в республиках Северного Кавказа и швейцарский опыт организации общества и экономики /** Под общей редакцией Бабич И.Л., Вирт Ю.В., Мартыновой М.Ю. – М.: ИЭА РАН, 2013. – 315 с.

ISBN 978-5-4211-0095-9

Предлагаемая книга является итогом сотрудничества Института этнологии и антропологии РАН и Высшей школы менеджмента Арк (Швейцария). В июне 2012 года в Российской Академии наук в Москве прошла конференция, в которой приняли участие специалисты в различных областях: историки, политологи, антропологи, географы, экономисты и т.д. В первой главе рассматривается специфика традиционной системы землепользования, хозяйствования, самоуправления у народов Северного Кавказа, а также формы и результаты воздействия на эти институты современных преобразований. Вторая глава посвящена своеобразию опыта организации общества, экономики и горных пространств Швейцарии. Книга представляет собой первый опыт сравнительного изучения общих проблем для столь различных, но в то же время похожих регионов, таких, как Швейцария и Кавказ.

Книга предназначена для этнологов, историков, антропологов и широкого круга читателей.

*Издание осуществлено на двух языках: русском и французском.*

ISBN 978-5-4211-0095-9

- © Институт этнологии и антропологии РАН, 2013
- © Высшая школа менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии, 2013
- © Бабич И.Л., 2013
- © Коллектив авторов, 2013

*Исследование и издание осуществлены в рамках  
Программы фундаментальных исследований Президиума РАН  
«Традиции и инновации в истории и культуре» (2011-2014 гг.)*



*при участии  
Высшей школы менеджмента Арк  
при университете прикладных наук западной Швейцарии*

**haute école** **arc** **gestion**  
neuchâtel berne jura neuchâtel delémont

## ОГЛАВЛЕНИЕ

*Бабич И.Л., Мартынова М.Ю., Вирт Ю.В.*  
Актуальные проблемы модернизации общества  
и экономики на Северном Кавказе и в Швейцарии:  
взаимодействие общего и особенного ..... 7

### ГЛАВА ПЕРВАЯ

#### **Модернизация экономики и самоуправления в республиках Северного Кавказа**

*Арутюнов С.А.*  
Кантональная система Швейцарии и возможность  
ее внедрения на Северном Кавказе ..... 15

*Ямсков А.Н.*  
Варианты решения проблемы землепользования  
на отгонных пастбищах Северного Кавказа  
(социально-экологический аспект)..... 23

*Казенин К.И.*  
Типология конфликтов с участием органов  
местного самоуправления в современном Дагестане ..... 41

*Муртузалиев С.И.*  
«Депрессивные» муниципальные образования  
современного горного Дагестана ..... 47

*Куркиева Х.М.*  
Сельские поселения Ингушетии: роль традиционных  
институтов в территориальной дифференциации  
социально-экономических характеристик ..... 58

*Бормотов И.В.*  
О некоторых вопросах развития горноклиматического  
курорта «Лагонаки» (Адыгея) ..... 76

### ГЛАВА ВТОРАЯ

#### **Швейцарский опыт организации общества, экономики и горных пространств**

*Кубли О.*  
Швейцарское "чудо": одно государство, две официальных  
религии, четыре национальных языка, 26 кантонов,  
2500 общин – и все это на 8 миллионов жителей

и немногим более 40 тысяч квадратных километров.  
И однако это работает, причем даже очень неплохо!..... 86

*Ламбер М. М.*

Политика агломераций и Швейцарский территориальный проект: научиться работать совместно на заново очерченных территориальных пространствах ..... 107

*Наганетова Р.Р.*

Альпийские пастухи в Швейцарии: опыт сохранения традиционной системы хозяйствования и культуры ..... 119

*Бабэ Н.*

Как организовано территориальное планирование и система здравоохранения в Швейцарии ..... 138

#### ПРИЛОЖЕНИЕ

Материалы дискуссии российско-швейцарского коллоквиума 28 июня 2012 г. .... 153

*Об авторах*..... 171



## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА И ЭКОНОМИКИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ И В ШВЕЙЦАРИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕГО И ОСОБЕННОГО

• Бабич И.Л., Мартынова М.Ю., Вирт Ю.В. •

Традиции землепользования и местного самоуправления на Северном Кавказе являются неотъемлемыми составляющими жизни коренных народов, сложившиеся исторически под воздействием различных экологических, социальных и экономических факторов.

Северный Кавказ является одним из регионов Российской Федерации и обладает целым рядом специфических характеристик в области политической и экономической жизни. Эти особенности Северного Кавказа сложились в течение XV–XX вв. благодаря следующим факторам: традиционной горской жизни, проведению Российской империей в регионе военных и общественно-политических мероприятий, и наконец, специфической *советской национальной политики*, сформировавшей в национальных регионах СССР особую экономику (1917-1990-е гг.).

Тем не менее, современные экономические преобразования, осуществляемые по всей России, в том числе и на Северном Кавказе, воздействуют на традиционное хозяйство, землепользование, систему самоуправления. Результаты данного воздействия носят как позитивный, так и негативный характер.

В 1990-е гг. в нашей стране начала проводиться земельная реформа, суть которой состояла в *«перераспределении земли в интересах создания условий для равноправного развития различных форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель на территории РСФСР»* (Закон РСФСР от 28 ноября 1990 г.).

Экономические изменения в области землепользования, имевшие место по всей России, пока лишь частично затронули Северный Кавказ. В большинстве республик Северного Кавказа, земельная реформа в соответствии с моделью, принятой в Российской Федерации в целом, не осуществлена. Введен мораторий на приватизацию земли. Так, Закон о частной собственности на Северном Кавказе реализован лишь в Карачаево-Черкесской Республике.

Приватизация *отложена*:

- **КБР, Дагестан** – на 49 лет (до 2053 г.) без каких-либо оговорок (Законы 2004 г.);
  - **Чечня** – до 2020 г. без каких-либо оговорок (Закон 2007 г.);
  - **Северная Осетия-Алания** – на 49 лет (до 2053 г.), но с оговорками, соответствующими ФЗ (Закон 2007 г.).
- Приватизация *разрешена*:
- **Ингушетия**: начата с 2010 г. (Закон о рег. зем. отн. 2007 г.);
  - **КЧР**: начата с 2004 г. в порядке, установленном федеральными законами, поэтому запрет приватизации лишь на участки, занятые отгонными пастбищами (Закон 2003 г.).

В то же время эта проблема была дополнена и усугублена острым конфликтом вокруг так называемых межселенных территорий. В республиках появились республиканские законы, например, в КБР – «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике», в соответствии с которым границы муниципальных образований впервые были закреплены на законодательном уровне. Причем границы многих поселений были определены таким образом, что они включали в себя исключительно земли населенных пунктов. В результате территория ряда поселений уменьшилась в десятки раз, сузившись до пределов жилищной застройки, так что вне границ поселений оказались даже кладбища. Вся остальная земля в ряде районов республик была отнесена к межселенной территории.

Другая проблема: функционирование земель отгонного животноводства. В республиках обсуждаются и принимаются республиканские законы «О порядке определения территорий и

использования земель отгонного животноводства», согласно которым базой для определения земель отгонного животноводства являются их *исторически сложившиеся границы*, а не принципы учета фактического либо наилучшего из возможных вариантов использования соответствующих земель.

Федеральный закон № 131-ФЗ – поправка (2004 г.): на территориях субъектов РФ, в которых исторически сложились традиционные формы *отгонного животноводства*, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии:

1) с общими положениями муниципального законодательства о территориальной организации местного самоуправления,

2) с учетом законодательства субъекта РФ, регулирующего порядок определения территорий и использования земель в целях *отгонного животноводства*, и особенностей расселения населения на указанных территориях (ст. 85.3).

Данная поправка может привести и подчас уже приводит на Северном Кавказе к различным конфликтам на почве использования земель отгонного животноводства.

Помимо традиций в сфере землепользования среди северокавказских народов при возникновении конфликтов подчас обращаются к правовым обычаям (обычному праву) для урегулирования споров при распределении земель и использованию сезонных пастбищ. В какой степени данные правовые обычаи используются на современном Северном Кавказе?

В то же время отмечаются и другие тенденции. 1990-2000-е гг. принесли перемены: во-первых, появилась Российская Федерация и Северный Кавказ остался в составе РФ, во-вторых, в силу политической и экономической разрухи на Северном Кавказе сложились *национальные движения*, которые стремились к модернизации общества на основе новых принципов, среди которых стали: введение особых форм политической и экономической жизни в соответствии с традиционной системой землепользования и самоуправления на Северном Кавказе<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. *Бабич И.Л.* (отв. ред. и сост.). Этнополитическая ситуация в Кабардино-Балкарии. Сборник документов. М.:

С одной стороны, народы Северного Кавказа готовы отказаться от того, что предлагает им Россия. В соответствии с программами различных национальных движений (как более умеренных, так и радикальных) идеалом для них стали принципы организации политической и экономической жизни Швейцарии, в основу которых положена кантональная система землепользования и самоуправления. С другой, современные российские экономисты, рассматривая программы по модернизации экономики Северного Кавказа как особого региона РФ, также советуют обратиться к опыту становления современной экономики и кантональных обществ Швейцарии (Институт экономики переходного периода им. Гайдара)<sup>2</sup>.

Швейцарская Конфедерация и ее история являют собой яркий пример того, как можно сочетать в рамках одного политического союза интересы единого союзного государства со значительной самостоятельностью его регионов во многих сферах жизни. Швейцария – федерация (хотя формально называется по-прежнему конфедерацией), созданная в 1848 г. в результате перерастания союза независимых государств (конфедерации), возникшего в 1291 г., в федерацию как единое государство. Более века в стране действовала конституция 1874 г. С 1 января 2000 г.

---

ИЭА. Т. I. 1993; *Бабич И.Л.* (отв. ред. и сост.). Этнополитическая ситуация в Кабардино-Балкарии. М.: ИЭА. Т. II. 1993; *Бабич И.Л.* Право на государственное самоопределение народов Кабардино-Балкарии и возможности его реализации // Человек в многонациональном обществе. Этничность и право. *И.Л. Бабич, С.В. Соколовский* (редакторы). М., 1994. С.148-158.

<sup>2</sup> О роли европейского опыта в решении этнокультурных аспектов регионального строительства для России, об исследованиях государственной политики стран Европы в ракурсе идентичности и культуры, см. *Мартынова М.Ю.* Введение в изучение европейской идентичности и многокультурности // Очерки о европейской идентичности и многокультурности. *М.Ю. Мартынова* (ред.-сост.). М.: ИЭА РАН, 2013; *М.Ю. Мартынова* (отв. ред.). Европейская интеграция и культурное многообразие. В трех книгах. М.: ИЭА РАН, 2009; *М.Ю. Мартынова* (отв. ред.). Европа на рубеже третьего тысячелетия: народы и государства. М.: ИЭА РАН, 2000.

в Швейцарии действует новая конституция – «Федеральная конституция Швейцарской конфедерации», которая, как и прежние основные законы страны поддерживает баланс силы центра и возможностей регионов, разделяя их полномочия. Третья ее статья гарантирует 20 кантонам и 6 полукантонам, на которые разделена Швейцария, все права самоуправления, за исключением тех, которые являются прерогативой федерального правительства. К ним относятся объявление войны и заключение мира, подписание международных договоров и вступление в союзы, учебная подготовка, материальное обеспечение вооруженных сил и руководство ими, регулирование внешней торговли. Единство и целостность государства обеспечивают и другие законодательные нормы. В частности, кантоны не имеют права выхода из конфедерации. Гарантируется приоритет федерального права над кантональным. В то же время кантоны обладают не только собственными конституциями, но и имеют свое гражданство, законодательство, равное представительство в Совете кантонов – верхней палате парламента (Федерального собрания), право законодательной инициативы в нем и т.д. Кантоны вправе самостоятельно создавать свои органы власти, иметь свою полицию, свой бюджет и собственные источники доходов. Кантональные конституции часто определяют кантоны как «суверенные государства», «суверенные республики».

Одной из сфер самостоятельности кантонов является положение, согласно которому эти структуры независимы в земельной политике, налоги на землю традиционно полностью поступают в местный кантональный бюджет. Во многом самостоятельно организованы системы учета и регистрации земельных владений и форм их использования.

В силу политического устройства и системы государственно-го управления особенностью Швейцарии является то, что роль государства в аграрной сфере проявляется, главным образом, не на уровне конфедерации, а на уровне кантонов и общин. В то же время на уровне конфедерации обеспечиваются общие правовые условия, осуществляется стимулирование тех или иных сфер деятельности, регулируются отношения в области охраны окружающей среды, экологической и энергетической политики.

На конфедеративном уровне законодательно закреплено правило о том, что каждый кантон обязан установить границы территорий сельскохозяйственного использования, территорий под застройку и земель, где строительство запрещено (охраняемые и резервные), в сбалансированном соотношении.

В 2013 г. Национальным советом страны были утверждены основные приоритеты аграрной политики в период с 2014 по 2017 гг. К ним относится защита животных и экология, что предусматривает директивные выплаты фермерам на эти цели. Швейцарские фермеры в будущем должны будут, затрачивая минимальные ресурсы, и, причиняя минимальный ущерб природе, вырабатывать максимальное количество продуктов. Прямые выплаты получают фермеры, внесшие свой вклад в надежность снабжения, экологию и защиту животных. Это приведет к перераспределению финансовых средств. С 2014-го по 2017-й гг. в аграрную программу Национальный Совет планирует вложить 13,494 млрд. франков. Это 3,374 млрд. франков ежегодно. Постепенно федеральное правительство стало все более активно влиять на многие аспекты жизни страны.

Заслуживает внимания и форма управления культурной сложностью швейцарского государства. Исторически Швейцарская Конфедерация формировалась в условиях сосуществования различных языковых, культурных и религиозных групп. Как известно, кантоны складывались по территориальному, а не какому-либо иному принципу, но при этом с учетом исторических, социокультурных, языковых, конфессиональных и иных факторов. В результате в полиэтничной Швейцарии, где почти две трети всего населения считают родным немецкий язык, около одной пятой – французский, почти десятая часть – итальянский язык, имеется 14 немецкоязычных кантонов, 4 – франкоязычных, один – итальяноязычный, три – двуязычных и один – трехязычный кантон. В стране нет единого государственного языка. Официальными языками страны являются четыре языка – немецкий, французский, итальянский и частично ретороманский (для делового общения с его носителями). В каждом из кантонов тот или иной язык является не только основным разговорным, но и языком делопроизводства, прессы, образования. Пестрота

этнического состава, своеобразии истории отражаются в материальной и духовной культуре жителей Швейцарии, при этом все они – швейцарцы, граждане единого государства<sup>3</sup>.

Для российского читателя представляет несомненный интерес швейцарский опыт кантональной системы организации общества и хозяйства, место в этой системе этнорегиональных культур, специфика организации землепользования и особенно его эволюции. Швейцария – высокоразвитая индустриальная страна с интенсивным высокопродуктивным сельским хозяйством, две трети территории которой занимают горы. При размышлении об экономическом будущем республик Северного Кавказа, о возможностях модернизации экономики и общества, заслуживают внимания особенности организации жизни швейцарских горцев. Среди них система расселения в горных районах Швейцарии с развитым скотоводством, с традиционным зимним выпасом скота горцами в предгорьях и на предгорных равнинах, современные формы поддержки фермеров-скотоводов в горных районах, наличие или отсутствие миграции населения с гор.

Так что же может предложить Швейцария Кавказу? Или Кавказ Швейцарии? В чем особенность успешного управления многообразием в Швейцарии? И почему этого не происходит на Кавказе?

Проект предлагаемой книги родился из сотрудничества Института этнологии и антропологии РАН и Высшей школы менеджмента Арк (Швейцария). В июне 2012 г. в Российской Академии наук в Москве прошла конференция, в которой приняли участие исследователи в различных областях: историки, политологи, антропологи, географы, экономисты и т.д. Предложенный сравнительный подход вызвал огромный интерес как у российских, так и у швейцарских участников. Итогом конференции стала эта книга.

Она вписывается в исследования Кавказа и Швейцарии, ведущиеся в течение длительного времени. Однако она предлагает

---

<sup>3</sup> См. подробнее на русск. яз.: Нагапетова Р.Р. Швейцарская система школьного образования и процессы языковой интеграции // Европейская интеграция и культурное многообразие. М.Ю. Мартынова (отв. ред.). М.: ИЭА РАН, 2009.

и нововведения. С одной стороны – новый подход, соединяющий практические компетенции в сфере управления территориями, которыми обладает Высшая школа менеджмента Арк (в силу прикладной специфики ведущихся там исследований), с академическими исследованиями глубинных процессов, протекающих на Кавказе. С другой стороны, он побуждает взглянуть под новым углом на уже знакомые объекты: например, на территориальную организацию Швейцарии или роль традиционных институтов на Кавказе.

В первой главе рассматривается специфика традиционной системы землепользования, хозяйствования, самоуправления у народов Северного Кавказа, а также формы и результаты воздействия на эти институты современных преобразований. Вторая глава посвящена особенностям опыта организации общества, экономики и горных пространств Швейцарии.

Однако книга не претендует на полное рассмотрение вышеобозначенных вопросов. Это лишь первый вклад в сравнительное изучение общих проблем для столь различных, но в то же время похожих регионов, таких, как Швейцария и Кавказ.

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА

### КАНТОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ШВЕЙЦАРИИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕЕ ВНЕДРЕНИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

• Арутюнов С.А. •

**В** отечественной этнологии давно утвердилась точка зрения, что этнос состоит из людей, которые осознают свою принадлежность к этому этносу. Они могут говорить на разных языках, иметь разный цвет кожи, исповедовать разные религии, но коль скоро человек считает себя армянином, албанцем или тамилом, значит, он и есть армянин, албанец или таamil, тем более, если и у окружающих это, как правило, сомнений не вызывает. Точно также и любое нацменьшинство состоит просто-напросто из людей, которые ощущают себя членами этого меньшинства. Оно может быть гомогенным или гетерогенным, его члены могут быть аборигенами или пришлыми; статистически они могут даже и не быть в меньшинстве, по крайней мере в данном регионе – это неважно. Если у них есть ментальность меньшинства, взаимно разделяемая и признаваемая, значит они и есть на самом деле меньшинство.

Можно сказать, что за вычетом трех наций Закавказья, образовавших свои независимые государства, весь Кавказ – это регион, где каждый считает себя меньшинством, где каждый найдет достаточно оснований, с одной стороны, утверждать величие своего этноса, даже численно маленького, с другой – се-

товать на незаслуженную ущемленность – социальную и правовую, территориальную и экономическую, культурную и языковую, которые этот этнос ныне испытывает.

Разумеется, Кавказ в целом и в особенности Северный Кавказ, входящий в состав Российской Федерации, весьма неоднороден. По оси с северо-запада на юго-восток от Тамани до Дербента здесь наблюдается плавное изменение множества параметров как природных, так и социальных. С запада на восток падает увлажненность и плодородность почв, равно как и наличность пахотной земли; снижается облесенность; нарастает гористость и изрезанность рельефа. Вместе с этим нарастает давность и влияние ислама, падает уровень общей урбанизации и европеизации, падает и процент русских в составе населения (от почти 70% в Адыгее до 9% в Дагестане). С некоторыми исключениями в целом в этом же направлении возрастает этническая мозаичность, а с нею – реальная и потенциальная этническая напряженность. Впрочем, и мозаичность, и напряженность сегодня уже достаточно высоки на всем Кавказе. В краях Кавказа: Ставропольском и Краснодарском – формально-статически большинство, конечно, составляют русские, но осознают ли они себя там ныне стабильно доминантным большинством? Боюсь, что далеко не всегда. Кроме того, вынашиваемые многими адыгскими общественными организациями планы воссоздания великой Черкесии с репатриацией из Турции и других стран Ближнего Востока миллионных масс махаджиров, сколь бы утопичными они сегодня ни выглядели, не могут не вызывать у местных русских боязни превратиться в нежелательное и незащищенное меньшинство в своих родных местах.

Добавим, что Ставропольский и Краснодарский края и прежде были достаточно мозаичными регионами и насчитывали, помимо русских и украинцев, целые поселки, станицы и хутора немцев, чехов, армян, калмыков и других явных меньшинств. Сегодня, прежде всего из-за массового потока мигрантов и беженцев, который по ряду причин хлынул именно сюда, в этих краях возрастает число меньшинств и их абсолютная и относительная численность. Резко увеличилось количество армян, появились крымские татары, корейцы, турки-месхетинцы и другие

весьма нестабильные и повышающие общую нестабильность группы нацменьшинств.

Что же касается бывших автономных, ныне «суверенных» республик Северного Кавказа, то в них даже формально-статистически нет, как правило, этнического большинства. Исключение составляет Чечня, и именно поэтому здесь создано совершенно особое социально-политическое положение. Формально в Северной Осетии осетины насчитывают несколько больше 50%. Сегодня с изгнанием ингушей и прибытием беженцев из Грузии этот процент, видимо, повысился. Но могли ли осетины считаться доминирующим большинством в своей республике до недавнего времени? В отличие от Южной Осетии, где они реально составляли большинство и где, что ни говори, давно были созданы вполне приемлемые условия для воспроизводства осетинской культуры, в Северной Осетии местные компартийные сатрапы (любой национальности) с доходящей до идиотизма тупой настойчивостью проводили политику жесткой русификации. Вспомним запрет на вполне безобидную книгу А.В. Кузнецова «История алан», вспомним, что во всем Владикавказе до недавнего времени имелась только одна осетиноязычная школа, и та – для умственно отсталых детей. Грузино-абхазский конфликт привлек внимание именно к Южной Осетии, но истоки этого конфликта в другом: в страхе, что распад СССР полностью оторвет южных осетин от северных, и в преувеличенных надеждах на возможность их государственного воссоединения.

Немногим лучше обстояло дело и с воспроизводством кабардинской культуры в Кабарде, где формально-статические кабардинцы составляли и составляют чуть меньше половины населения. Во всех других республиках нет ни одной группы населения, которая была бы реальным доминантным большинством или имела бы шансы стать таковыми в близком будущем.

В условиях командно-административной коммунистической системы принадлежность к статическому большинству была не так уж существенна. Важно было принадлежать к титульной нации, точнее – пробиться в ее партийно-административную элиту. Это уже гарантировало жизненную карьеру и материаль-

ное благополучие. Но сегодня этого недостаточно. И элита не столько стабильна, и пробиться в элиту – еще полдела. Сегодня всем нужна собственность. Собственность есть не у всех, но кругом ее много бесхозной, бывшей общественной, ныне активно приватизируемой; и лучший способ приватизировать собственность в свою пользу – это захватить власть, а лучший способ пробраться к власти – это стать лидером этнического большинства. Поэтому каждая группа хочет стать большинством: или изгнав меньшинство, или чаще – очертив территорию, на которой она оказалась бы в большинстве. В этом действительная подоплека стремлений к созданию отдельных Карачаевской, Черкесской, Урупско-Зеленчукской казачье или еще какой-нибудь хитроумно выкроенной республики в многонациональной Карачаево-Черкесии, и территориальных споров при попытке, к счастью, пока предотвращенной «цивилизованного развода» в Кабардино-Балкарии, и этнических конфликтов с далеко идущими претензиями и ожиданиями в связи с предлагаемым выделением Кумыкистана или Лезгистана из Дагестана, и других процессов самоутверждения этнических меньшинств. Каждому хотелось бы стать большинством на какой-то, пусть ограниченной территории. Ведь это так обегчило бы захват повисшей в неопределенности ценнейшей собственности и прежде всего пахотной и пастбищной земли. Но все группы наименьшинств в равной мере боятся, как бы одна из них не стала большинством.

Нередко можно слышать утверждения, что пересмотр границ, обмен территориями и даже обмен населением мог быть приемлемым механизмом разрешения противоречий. Утверждения эти не только беспочвенны, но и крайне опасны. Это путь политической хирургии, а то, что ни одна хирургическая операция никогда не обходится без крови, может подтвердить любой хирург. Здесь надо искать другие пути. Есть ли для них исторические прецеденты и модели?

На мой взгляд, нечто подобное приемлемой модели можно найти в истории и нынешней структуры Швейцарской конфедерации. Швейцария во многом похожа на Кавказ, точнее не на весь Кавказ – он гораздо больше и сложнее – а на отдельные ло-

кальные регионы Кавказа. Сходство это было замечено давно; недаром и Карачаево-Черкесия, и Кабардино-Балкария, и Осетия, и другие регионы Кавказа претенциозно-горделиво называли Кавказской Швейцарией. Относительно красоты снежных вершин, хрустальных речек, бездонных озер и бархатных лесов сходство несомненно, и отдать кому либо пальму первенства вряд ли возможно.

К сожалению, в том, что касается культуры межгрупповых и межнациональных отношений, сходства гораздо меньше. Тем не менее моменты сходства есть. Швейцария, и регионы Кавказа – это сильно расчлененные, относительно бедные землей и ресурсами страны, высоко перспективные в плане туризма и отдыха и не только за счет природных красот, но и благодаря устойчиво сохраняющейся культурной пестроте и многообразию, политических, клановых и внутриобщинных традиций, хорошей сохранности социального и поведенческого традиционализма.

Кстати, на Кавказе, как и в Швейцарии, там, где в целом язык и этническая принадлежность кажутся однородными, на деле диалектные, областные, клановые (тейповые) различия создают дополнительную мозаичность, также нередко переходящую в соперничество и конфликт.

Несомненно, по сохранности традиционализма общинной патриархальности сегодняшний Кавказ ближе стоит к Швейцарии XV века, нежели нынешней. Тем не менее рыночные отношения на Кавказе упрочились достаточно давно, и формально социалистический строй времен застоя не мог помешать их неявному, но вполне стабильному развитию. Поэтому лучшим путем преобразования социально-политических отношений в республиках и краях Кавказа была кантонализация каждой республики и края, превращение их не единую кавказскую конфедерацию – это отвечало бы интересам небольшой группы политических лидеров, – а в ряд конфедераций в рамках нынешних краев и республик (без пересмотра их границ) с высокой, как в Швейцарии, самостоятельностью кантонов при решении их внутренних правовых, языковых, культурных и административных проблем.

Основой таких кантонов могли бы стать ныне существующие районы при некотором их разукрупнении и пересмотре границ

между ними с тем, чтобы создать в каждом кантоне условия максимальной этнической однородности. Полной однородности, разумеется, нигде не достичь, а в городских кантонах тем более (как, впрочем, и в Швейцарии), но мы знаем, что этнические конфликты чаще всего начинаются в сельской местности, а не в городах, и создание преимущественно этнически однородных кантонов с преобладанием сельского населения может уменьшить предпосылки для возникновения этнической напряженности.

Так, в Краснодарском крае могли бы существовать и самостоятельно решать свои внутренние проблемы кантоны с преобладанием казачьего населения, кантоны с русским неказачьим населением, Псеуапсинский (Шапсугский) кантон, кантоны других национальных меньшинств. Они могли бы сосредоточить в своих руках значительную долю властных функций и лишь необходимую часть прерогатив делегировать краевой или республиканской администрации. В Карачаево-Черкесии, наряду с несколькими карачаевскими, русскими, казачьими, одним или двумя черкесскими, могли бы функционировать абазинский и ногайский кантоны. При этом совершенно не обязательно, чтобы территория кантона представляла собой поверхность сплошной протяженности. Любой кантон вполне может существовать и в форме 2-3 территориально разобщенных, но административно объединенных анклавов при условии, что расстояния между ними не слишком велики.

В Дагестане могло быть несколько аварских кантонов (в том числе и территориально удаленных друг от друга), а также Андийский, Ботлихско-Годоберинский, Каратино-Ахвахский, Багвало-Чамало-Тиндальский и другие кантоны. Свои особые кантоны могли бы образовать рутулы, агулы, цахуры. Кантональная структура помогла бы решить проблему кумыкско-горских отношений в Кумыкистане, лезгино-тюркских отношений в Лезгистане и ряд других аналогичных весьма болезненных проблем.

В Кабардино-Балкарии выделение балкарских кантонов по числу традиционных балкарских горских обществ, нескольких кабардинских и русскоязычных кантонов, наряду с особым городским кантоном Нальчика, пресекло бы любые попытки обострить проблему разделения Балкарии и Кабарды.

Конечно, можно предвидеть, что перспективы кантонализации республик и краев Кавказа натолкнется на сильное сопротивление как нынешних администраций этих краев и областей, не желающих поступиться властью, так и честолюбивых лидеров ряда общественных организаций, которые в мечтах видят себя правителями этнически однородных национальных территорий или даже общекавказских федераций. Мы знаем, что сегодня многие президенты, премьеры и прочие верховные пастыри национальных республик и квазисуверенных государств хотят видеть над собой как можно более слабую расплывчатую конфедерационную систему, которая, по существу, их ни к чему бы не обязывала. Зато под собой они предпочитают иметь предельно жесткую и унитарную мини-имперскую структуру, включающую независимость местного самоуправления.

Но наряду с этими силами на Кавказе есть немалый слой реальных собственников. Это бизнесмены, предприниматели и более – фермеры и крестьянство, формально все еще колхозное и совхозное. Они уже имеют прекрасные дома, большие приусадебные участки, расширяющиеся сады и сенокосы, неплохие стада мелкого, а иногда и крупного рогатого скота; пасеки, автомобили, а сейчас и трактора, оборудование для мелкомасштабного ремесленно-промышленного производства и многое другое. Эти люди все менее охотно внимают радикальным призывам экстремистских лидеров, их вовсе не прельщает перспектива потерять все в огне гражданского конфликта, как это случилось в Абхазии или Пригородном районе. Эти люди могут быть потенциальной опорой идеи кантонализации, она может устроить их больше, чем что-либо другое.

Идея кантонализации отвечает также интересам центрального российского правительства. Ведь ясно, что при жестко унитарной системе внутри республик их укрепившиеся административно-хозяйственные верхушечные элиты (даже там, где русских больше, чем титульных народов) неминуемо попытаются растащить Россию на куски. Более свободно организованные конфедерации кантонов в рамках этих же республик сделать этого не смогут, да и не захотят. Не захотят, потому что даже центральные федеральные органы таких образований будут

представлять не компрадорско-сепаратистские интересы менеджских верхушек, а интересы массового слоя мелких собственников-фермеров и мелких предпринимателей, в экономических интересах которых вовсе не раздробление и сегментация общероссийского рынка, а напротив, его максимальная либеральная интеграция.

## ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ НА ОТГОННЫХ ПАСТБИЩАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА (СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

• Ямсков А.Н. •

В наши дни общим местом стала констатация того факта, что к началу 2010-х гг. в республиках Северного Кавказа сложилась действительно очень сложная общественно-политическая и социально-экономическая ситуация. Эксперты и журналисты чаще всего оправданно выделяют две ведущие причины такого положения дел. Во-первых, это очень высокий даже по современным российским меркам уровень коррумпированности и клановости власти, что серьезно тормозит развитие экономики и практически полностью перекрывает «социальные лифты» для большинства местной молодежи, вынуждая последних мигрировать в города других регионов Российской Федерации. Во-вторых, это деятельность радикального исламистского подполья, ведущего вооруженную борьбу против властей и связанного с ними традиционного мусульманского духовенства.

Итак, в-третьих, речь идет о том, что в правовом отношении совершенно не урегулированы вопросы землепользования на территориях сезонных равнинных и высокогорных пастбищ, и это тоже заметно сдерживает экономическое развитие ряда регионов и, с другой стороны, провоцирует социальные конфликты. Стихийно сложившаяся в постсоветские годы практика использования этих «земель отгонного животноводства» ныне совершенно не устраивает как большинство пользователей, так и местных жителей в районах, прилегающих к массивам сезонных

пастбищ<sup>1</sup>. Местные (районные) и региональные (республиканские или краевые) власти также не удовлетворены сложившимся положением вещей, но, видимо, боясь еще большего обострения конфликтов по поводу землепользования, затягивают фактическое решение этой проблемы, хотя и постоянно декларируют подобные намерения<sup>2</sup>.

В условиях полиэтничного Северного Кавказа пользователи отгонных пастбищ (горцы на равнине, или жители равнины и предгорий в высокогорной зоне) и местное сельское население прилегающих к ним территорий, как правило, различаются по этнической принадлежности. Поэтому земельные по своему исходному содержанию конфликты неизбежно превращаются в этнические. Более того, нелегально оседающие на формально «пастбищных землях» равнин и предгорий пользователи, незаконно основавшие на этих землях постоянные селения, вступают в конкуренцию с сельским населением прилегающих территорий за экономические ресурсы в соответствующих районах, и в первую очередь – за рабочие места, дефицитные в условиях высокой безработицы на Северном Кавказе. Потенциально же, при возможной будущей легализации «незаконных» поселений, их жители смогут включиться и в борьбу за политическую власть на местах, продвигая в нее своих представителей. Все эти уже развернувшиеся или только ожидаемые в близком будущем процессы также приобретают отчетливые черты межэтнических трений или, как минимум, острого соперничества между «местными» и «пришлыми» этническими группами.

Основные современные «болевы точки» Северного Кавказа в данном контексте – равнинные районы Дагестана (Кумыкия и

---

<sup>1</sup> См., например: Стародубровская И.В. [Выступление на Гайдаровский чтениях, г. Пятигорск, 12-13 апреля 2012 г.] // Сайт Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара: <http://www.iep.ru/ru/konferencii-seminary-kruglye-stoly/gaidarovskie-chteniya-v-pyatigorske.html> – обращение 13.07.2012 г.

<sup>2</sup> Об одном из последних по времени примеров таких намерений см.: В Дагестане предлагают легализовать стихийные поселки на сельхозземлях // Информационное агентство REGNUM, 16.08.2012 г.: <http://regnum.ru/news/economy/1562129.html> – обращение 17.08.2012 г.

восточная часть Ногайской степи), горная часть Кабардино-Балкарии (собственно Балкария) и восточные районы Ставропольского края (в основном западная часть Ногайской степи). На всех этих территориях обсуждаемая проблема по своей актуальности и разрушительному конфликтогенному потенциалу вполне сопоставима с двумя вышеназванными общепризнанными бедами современного Северного Кавказа, такими как высокая коррумпированность и клановость власти и, с другой стороны, деятельность вооруженного радикально-исламистского подполья.

На время отойдя от обсуждаемой проблемы, я бы назвал и четвертую не менее важную причину современного весьма сложного положения дел в экономике, социальной сфере и внутренней политике в республиках Северного Кавказа – сочетание в начале XXI в. социальных последствий продолжающегося демографического взрыва у большинства северокавказских народов (т.е. роста их численности на 50% – 70% за последние 20 лет) и, следовательно, повышенной доли молодежи в их составе (что требует постоянного создания новых рабочих мест в местной экономике), и начавшейся в среде этих народов урбанизации (рост доли горожан в их составе на 7-10% в 1989-2010 гг.). Так, по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г., три наиболее многочисленных северокавказских народа – чеченцы (1431 тыс. чел.), а также живущие в Дагестане аварцы (912 тыс. чел.) и даргинцы (589 тыс. чел). В 1989-2010 гг. их численность в Российской Федерации возросла соответственно на 59%, 68% и 69%, а доля горожан в составе чеченцев увеличилась с 27% до 36%, аварцев – с 32% до 39%, даргинцев – с 29% до 38%<sup>3</sup>. Впрочем, эта причина дестабилизации обстановки в основном сказывается в городах Северного Кавказа или же в других регионах Российской Федерации, куда устремляются молодые мигранты, не нашедшие работы с достойным заработком в родных селениях.

---

<sup>3</sup> Данные за 1989 г. см.: Народы России: Энциклопедия. Гл. ред. В.А. Тишков. – М.: Большая Российская энциклопедия, 1994, с. 433, 443; сведения на 2010 г. см.: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm) – обращение 16.09.2012 г.

Однако вернемся к сложившемуся ныне на «землях отгонного животноводства» положению – оно, например, весьма детально изучено и хорошо описано на примере зимних равнинных пастбищ Дагестана<sup>4</sup>. Есть исследования и многочисленные заметки в СМИ о том, что происходит с горными летними пастбищами Кабардино-Балкарии<sup>5</sup>.

Меньше информации о ситуации на степных пастбищах в восточной части Ставрополя. Сюда когда-то ногайцы отгоняли на лето свой скот с зимних полупустынных пастбищ восточной части Ногайской степи (северная часть нынешних Дагестана и Чечни), а в советский период стали гонять скот горцы-дагестанцы с зимних пастбищ равнинной части Дагестана. В случае восточной части Ставропольского края показателем остроты проблемы служит, например, высказывание официального лица – заместителя секретаря Совета безопасности Дагестана Ахмеда Магарамова. Он назвал «рейдерским захватом земель с использованием органов прокуратуры, судов и судебных исполнителей»<sup>6</sup> попытку ставропольских властей передать на

---

<sup>4</sup> Адиев А.З. Земельный вопрос и этнополитические конфликты в Дагестане. – Ростов-на-Дону: Южный Федеральный Университет, 2010; Казенин К. Элементы Кавказа. Земля, власть и идеология в северокавказских республиках. – М.: «Регнум», 2012, с. 9-78.

<sup>5</sup> Интигринова Т.П. Земли отгонного животноводства: есть ли решение? // Северный Кавказ: модернизационный вызов. Отв. ред. И.В. Стародубровская. – М.: РАНХиГС, 2011, с. 104-105, 115-116, 120; Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Муниципальная реформа в республиках Южного федерального округа. – М.: Институт экономики переходного периода, 2010, с. 118-133; Оразаева Л. «Яганов: проблему землепользования в Кабардино-Балкарии сможет решить только внесение изменений в закон» // Интернет-СМИ "Кавказский узел", 29 июля 2010 г.: <http://chechnya.kavkaz-uzel.ru/articles/172252/> – обращение 13.07.2012 г.; Оразаева Л. Балкарские писатели просят президента РФ отменить закон об отгонных пастбищах в Кабардино-Балкарии // Интернет-СМИ "Кавказский узел", 28 августа 2011 г.: <http://abkhasia.kavkaz-uzel.ru/articles/191578/> – обращение 13.07.2012 г.

<sup>6</sup> «Закон РФ – один для всех». Ахмед Магарамов – «Новому делу» // «Новое Дело» – официальный сайт дагестанского информационного еженедельника «Новое Дело», 19 Мая 2012 г., Вып. № 19: <http://www.->

основе открытых тендеров (и в итоге, как оказалось, за втрое большую плату, чем прежде) в краткосрочную аренду новым пользователям формально арендуемые дагестанскими скотоводами с 1960-х – 1970-х гг. зимние пастбища. Но одновременно это лишило последних прописки в их домах, построенных на официально числящихся «пастбищными» землях и потому имевших официальный статус «хозяйственных» или «подсобных» строений. Дагестанский журналист, не стесняясь в выражениях, называет эти же события «проявлением национал-шовинизма на уровне органов власти и судебной системы края»<sup>7</sup>. В результате активной поддержки органов власти Дагестана, которую те оказали своим землякам-скотоводам, ситуация на Ставрополье после вмешательства полномочного представителя президента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонина была заморожена до выработки взаимоприемлемых решений<sup>8</sup>.

Эта серьезная проблема Северного Кавказа безусловно требует своего неотложного и окончательного решения, и его так или иначе придется в ближайшие годы принять органам власти республик и Ставропольского края. Но прежде следует тщательно взвесить все положительные и отрицательные стороны каждого из нескольких теоретически возможных вариантов решения. Попытки рассмотрения всего спектра вероятных решений и анализа последствий каждого из них уже предпринимались некоторыми экспертами<sup>9</sup>.

---

[ndelo.ru/one\\_stat.php?id=6900](http://ndelo.ru/one_stat.php?id=6900) – обращение 13.07.2012 г.

<sup>7</sup> Абдурашидов М. Как ставропольские суды засудили дагестанских чабанов // «Новое Дело» – официальный сайт дагестанского информационного еженедельника «Новое Дело», 20 Января 2012, Вып. № 2: [http://www.ndelo.ru/one\\_stat.php?id=6233](http://www.ndelo.ru/one_stat.php?id=6233) – обращение 13.07.2012 г.

<sup>8</sup> Ольшанский К. Православная церковь запланировала за три года построить 24 новых храма в восточных районах Ставрополья // Интернет-СМИ "Кавказский узел", 25.04.2012 г.: <http://abkhasia.kavkaz-uzel.ru/articles/205565/> – обращение 31.05.2012 г.

<sup>9</sup> Перечень и краткую характеристику некоторых возможных решений этой коллизии см.: Казенин К. Элементы Кавказа ..., 2012, с. 47-49; Интиринова Т.П. Земли отгонного животноводства ..., 2011, с. 123-126.

Ниже изложена и по возможности обоснована предлагаемая мною еще одна версия решения обсуждаемой проблемы. Отличается эта версия, пожалуй, лишь тем, что точкой отсчета в ее рамках является правовой статус и использование пастбищных земель, а не судьбы пользователей сезонными пастбищами или жителей прилегающих к ним местностей, хотя и о последних, разумеется, речь тоже пойдет ниже. Кроме того, повышенное внимание при таком подходе уделено социально-экологическим аспектам рассматриваемой проблемы.

Следует подчеркнуть, что в процессе поиска оптимального решения необходимо анализировать не только правовые, этнополитические или социально-экономические аспекты проблемы урегулирования землепользования на «землях отгонного животноводства», но и экологические, о которых, увы, обычно говорят гораздо реже. Более того, все эти социально-экологические аспекты необходимо учитывать при любом из возможных решений, хотя ниже они рассматриваются в рамках лишь того из них, которое представляется автору наименее конфликтным.

Сезонные пастбища на Северном Кавказе, или «земли отгонного животноводства», представляют собой особую категорию земельных угодий. Они фактически появились еще до прихода на Кавказ Российской Империи как преимущественно собственность местных феодалов (равнинные Кабарда, Кумыкия) или сельских общин (в высокогорье), сдававшаяся пользователям на условиях постоянной непрерываемой аренды с внесением платы (либо дани и т.п.) или же предоставлявшаяся безвозмездно в случае вассальной зависимости. В рамках обычного права (адата на Кавказе) пользователи, при условии внесения ими платы, на протяжении жизни многих поколений не могли быть лишены права использования этих пастбищных участков без открытого конфликта (вооруженных столкновений). Последнее обстоятельство предопределило отношение исторических пользователей сезонными пастбищами и их потомков к таким землям как отчасти к «своим», или точнее говоря, как к не совсем «чужим» для них<sup>10</sup>. Например, о сходных явлениях в средневековой Ка-

---

<sup>10</sup> Об этом см. подробнее: Ямсков А.Н. Причины территориальных

стилии (Испания) отечественный экономист говорит такими словами: «... у собственников овец было право бессрочного **“владения”** (выделено мною – А.Я.) арендуемыми пастбищами вне собственных сообществ в зимние месяцы»<sup>11</sup>. Итак, речь в данном случае идет не о краткосрочной аренде как экономическом механизме в строгом современном смысле слова, а о существенно ином по содержанию социальном институте регулирования землепользования. Поэтому даже процитированная выше эксперт-экономист вынуждена использовать применительно к нему для большей ясности термин «владение», пусть и в кавычках, т.е. лишь как метафору.

На основе отгонного (пастушеского) скотоводства на Кавказе, как и во многих других горных регионах Евразии, сложился особый жизненный уклад, а не только специфическая система природопользования и хозяйства. Последняя основана на использовании явления высотной поясности и обусловленных им сезонных вариаций количества и качества пастбищных кормов и их доступности для скота на летних высокогорных (альпийских и субальпийских) и зимних предгорных и равнинных (степных и полупустынных) пастбищах. Таким образом, за долгие столетия возник особый тип культуры горцев. В отечественной этнологии это получило отражение в выделении отдельного самостоятельного «хозяйственно-культурного типа оседлых горных земледельцев и скотоводов умеренного и субтропического поясов с сезонным отходом пастухов»<sup>12</sup>, или «горного пастушеского хо-

---

этнических конфликтов в регионах бывшего распространения кочевого и пастушеского скотоводства на Кавказе // Региональные проблемы межнациональных отношений в России. Материалы Всероссийской конференции. – Омск, 1993, с. 322-326: <http://www.ethnoecology.ru/-index.php/ru/menu-yamskov.html> – обращение 13.07.2012 г.).

<sup>11</sup> Интигринова Т.П. Права собственности на пастбищные угодья: проблемы, дискуссии, опыт. – М.: Институт Гайдара, 2011, с. 79.

<sup>12</sup> См., например: Ямсков А.Н. Традиционное хозяйство горцев Кавказа: этноэкологический подход и концепция хозяйственно-культурных типов // Тезисы докладов и сообщений научной конференции "XXVII съезд КПСС и проблемы взаимодействия общества и природы на различных исторических этапах" (Нальчик, 15-17 апреля 1987 г.). – М., 1987,

зыйственно-культурного типа». Вплоть до индустриализации и массовой урбанизации он был повсеместно распространен и отчасти еще местами сохраняется в горах Евразии, от Пиренеев на западе до Гиндукуша и Западных Гималаев на востоке.

В Российской Империи сезонные летние и зимние пастбища на Кавказе в большинстве своем стали «казенными» (государственными) землями. Но практика их использования фактически не изменилась и продолжала регулироваться адатом, вот только плату за их использование стало в большинстве случаев получать государство. В СССР все участки сезонных пастбищ тоже стали собственностью государства, и они сдавались в неотчуждаемую бессрочную аренду колхозам и совхозам, возникшим обычно в тех самых селениях, откуда родом были многие поколения пользователей. Интересно отметить, что законами Российской Империи и СССР, равно как и адатом, пользователям сезонных пастбищ одинаково запрещались круглогодичное содержание скота и создание постоянных поселений на этих участках, а также их распашка под зерновые и овощные культуры. Однако на таких пастбищах можно было строить сезонные жилища для пастухов и помещения для скота (кошары и т.п.), заготавливать или выращивать страховочные запасы кормов для домашних животных.

С другой стороны, во времена Российской Империи и СССР огромные площади равнинных и предгорных зимних пастбищ были законодательно преобразованы в земли для размещения вновь создаваемых селений – казачьих станиц (в основном в начале-середине XIX в.) или новых сел горцев-переселенцев (как в середине-конце XIX в., так и, особенно, в советский период). Еще со времен окончания Кавказской войны горцы постоянно выселялись на равнину из высокогорных районов с их малопродуктивным, в силу суровых природных условий, сельским хозяйством и острым дефицитом пахотных земель<sup>13</sup>. В равнин-

---

с. 187-189 (см. сайт «Этническая экология»: <http://www.ethnoecology.ru/index.php/ru/menu-yamskov.html> – обращение 13.07.2012 г.).

<sup>13</sup> Об изменении ареала расселения балкарцев в процессе образования предгорно-равнинных сел в 1870-е – 1880-е гг. см., например: Ба-

ном Дагестане, например, этот процесс выселения с гор на равнину завершился фактически только в 1970-е гг.<sup>14</sup>

Возможное решение обозначенной проблемы может быть следующим. Вероятно, наименее болезненным в нынешней ситуации и, одновременно, более всего связанным с советскими и досоветскими традициями выходом является признание «земель отгонного животноводства» особой категорией земельных угодий, находящейся в собственности государства. Таким образом, для той части этих земель, которая поныне реально используется в качестве сезонных пастбищ, изменения будут минимальными и коснутся лишь организации контроля за землепользованием, о чем сказано ниже.

Распоряжаться этими пастбищными землями должны республиканские или краевые органы власти (через региональные организации или их районные филиалы), которые будут сдавать пастбищные участки в бессрочную аренду исторически (в досоветский или советский период) возникшим пользователям под сезонный выпас скота и сопутствующие хозяйственные занятия. Именно региональные и районные организации должны осуществлять постоянный экономический и экологический контроль за использованием сезонных пастбищ. Но главное, должен быть также законодательно прописан детальный механизм периодического (например, каждые 10 лет) пересмотра границ пастбищных земель по их фактическому использованию, с переводом неиспользовавшихся под выпас участков в иные категории земель (земли соседних населенных пунктов, государственного резерва или лесного фонда и т.п.).

Выбор такого решения, однако, будет означать, во-первых, то, что существенная часть нынешних «земель отгонного жи-

---

бич И.Л., Степанов В.В. Историческая динамика этнической карты Кабардино-Балкарии. 1860-1990-е годы. М.: ИЭА РАН, 2009, с. 85-86.

<sup>14</sup> Подробнее об этом см.: Карпов Ю.Ю., Капустина Е.Л. Горцы после гор. Миграционные процессы в Дагестане в XX – начале XXI века: их социальные и этнокультурные последствия и перспективы. – СПб.: Петербургское Востоковедение, 2011, 448 с.; Османов А.И. Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20-70-е годы XX в.). – Махачкала: Институт истории, археологии и этнографии ДНЦ РАН, 2000, 335 с.

вотноводства» на равнине с уже созданными на них «нелегальными» поселками должна быть преобразована в земли населенных пунктов и их сельскохозяйственные угодья. Речь идет об их «легализации», обычно с включением в те самые административные районы, где они находятся. О масштабах проблемы свидетельствуют следующие факты. Например, официально не признанное село Новая Шангода в 20 км от окраин Махачкалы, насчитывает примерно 120 домохозяйств (около 500 человек) и имеет водопровод, газ, школу и две мечети, кладбище. Оно нелегально возникло на месте зимних пастбищ горного села Шангода Гунибского района. В последнем осталось всего около 25 домохозяйств (около 80 человек)<sup>15</sup>. Недавно министр сельского хозяйства Дагестана С. Амиров сообщил, что «только в одной Бабаюртовской зоне отгонного животноводства в прикутаных хозяйствах (т.е. на зимних пастбищах – А.Я.) образовано более 110 населенных пунктов, где стационарно проживает более 26 тыс. человек»<sup>16</sup>. Однако одновременно необходимо будет провести пересмотр границ землепользования «новых» и «старых» селений, с тем чтобы у соседних исторически «легальных» сел количество и качество земельных угодий не уступало таковым «новых» (легализованных) селений. Последнее условие крайне важно, так как в границах сезонных равнинных пастбищ в конце XIX – начале XX вв. остались земли, в основном бывшие тогда непригодными для земледелия или проживания на них в летний сезон из-за нехватки или отсутствия воды. Но в наши дни, с учетом созданных каналов, водоводов или артезианских скважин, ситуация качественно изменилась, и многие участки этих земель стали теперь вполне пригодными для устройства населенных пунктов и развития орошаемого земледелия (что, собственно говоря, и произошло в местах локализации «нелегальных» селений). Иначе говоря, во многих случаях (но не во всех!) принципиально изменились качество «земель отгонного животноводства» и возможные способы их использования, в т.ч. и не только в виде сезонных зимних пастбищ.

---

<sup>15</sup> Интигринова Т.П. Земли отгонного животноводства ..., 2011, с. 113-114.

<sup>16</sup> В Дагестане предлагают легализовать ..., 2012.

Главная и долговременная социально-политическая проблема, вытекающая из такого решения – дальнейшая дестабилизация межэтнических отношений. Первоначально это произойдет из-за изменения официально признаваемой численности и, главное, этнического состава населения соответствующих районов, т.е. сдвига в них «этнодемографического баланса». Ведь сейчас жители «нелегальных» сел на отгонных пастбищах равнинного Дагестана, например, числятся в качестве населения горных селений, когда-то использовавших эти пастбищные участки. Однако формальное признание фактического и общеизвестного положения дел не станет действительно серьезной проблемой, и вероятное обострение межэтнических отношений по этому поводу относительно быстро будет преодолено. Но вот то, что «легализация» позволит жителям таких поселений полноправно включиться в борьбу за власть в районе (а не только за экономические ресурсы, как сейчас), станет долгосрочной и острой этнополитической проблемой. Вероятно, в связи с этим обстоятельством в ряде случаев стоит даже пойти на изменение границ районов или на создание новых административных районов, чтобы минимизировать по возможности такое неблагоприятное развитие событий в сфере межэтнических отношений.

Во-вторых, часть небольших по размерам и неудачно расположенных с точки зрения транспортной инфраструктуры «нелегальных» поселений на «землях отгонного животноводства» на равнинах должна быть преобразована в сезонно используемые хозяйственные базы, как того требует современное и предлагаемое законодательство. Разумеется, и в будущем какая-то небольшая часть жителей останется там на постоянной основе (в качестве сторожей или работников сельского хозяйства, выращивающих или заготавливающих корма), но для каждого такого пастбищного участка должны быть официально определены максимально допустимая (и явно небольшая) численность постоянного населения и поголовье принадлежащего этим людям скота, остающегося с ними на лето.

Для нынешних жителей действенным стимулом для выселения из таких нелегальных поселений на пастбищных землях могут стать только государственные льготы (выделенные земельные участки и, возможно, денежные ссуды) на поселение в при-

городах городов или в успешных в экономическом отношении крупных поселках. Разумеется, не может быть и речи об обязательном «возвращении» в горные «материнские» поселения – ведь невозможно остановить процессы социо-культурной модернизации и урбанизации, которые именно в наши дни охватывают коренное население северокавказских республик, а также идущий уже около двух веков процесс спуска горцев на равнины. Альтернатива легального переселения в город будет весьма привлекательна для большинства жителей отдаленных, экономически не очень благополучных и небольших по размерам «нелегальных» поселков. Впрочем, кто-то, возможно, предпочтет вернуться в горное село, и таким людям тоже следует помочь материально – речь ведь идет о решении действительно очень сложной и важной для региона проблемы землеустройства и возвращения фактического землепользования в рамки закона.

Рассмотрим пять важнейших социально-экологических аспектов предлагаемого решения и сформулируем основные аргументы в пользу сделанного выбора, а также попробуем более подробно обосновать его с экологической точки зрения.

Первое – прежде всего стоит вновь подчеркнуть необходимость того, чтобы будущее законодательство рассматривало государственные сезонные пастбища как временную категорию земель, границы и площадь которых должны периодически пересматриваться и приводиться в соответствие с реальным землепользованием, то есть раз от раза сокращаться.

Как уже говорилось выше, горное пастушеское скотоводство с использованием отдаленных сезонных пастбищ – не просто тип хозяйства, но особый тип культуры. В этой культурной традиции когда-то труд пастуха (чабана) считался весьма почетным. Почти каждый мужчина в молодости должен был испытать на себе тяготы многосуточных перегонов и летовок либо зимовок за многие десятки или сотни километров от родного села в кругу небольшого количества односельчан, среди чужого народа, охраняя свой скот и скот своих односельчан от волков или попыток угона местными удалцами. Ведь так называемый обычай «баранты» – угона чужого скота – долгое время даже не считался обычным воровством на Кавказе и в Средней Азии и потому общественным мнением стороны, угоняющей чужой

скот, особо не осуждался. Но культура меняется, многие традиции уходят в прошлое, и в наши дни, напротив, молодежь северокавказских народов считает работу чабаном неперспективной и непрестижной. Так что отгонное скотоводство будет постепенно сходить на нет вследствие социо-культурной модернизации, и этот процесс, в принципе, не остановим.

Постепенному свертыванию масштабов сезонного отгона скота способствуют и чисто экономические причины. Прежде всего, требуемые для него скотопрогонные маршруты, с их пастбищными участками и водопоями, обычно совпадают с автомагистралями, особенно в предгорьях и горах, и потому именно эти территории, привязанные к транспортной инфраструктуре, экономически осваиваются и застраиваются в первую очередь. С каждым годом это делает весенние и осенние перегоны домашних животных все более сложными. Практиковавшийся в силу прежде всего этих обстоятельств в поздний советский период перевоз овец между сезонными пастбищами автотранспортом ныне не имеет места даже в Дагестане с его сохранившимся овцеводством из-за радикально изменившегося соотношения цен на горючее и, с другой стороны, мясо и шерсть. Правда, в этой республике, из-за трудностей со скотопрогонными путями, еще сохраняются перевозки овец по железной дороге. Всего в Дагестане насчитывается 910 тысяч голов крупного и более 4,6 млн. голов мелкого рогатого скота, из которых «... на землях отгонного животноводства на зимовку размещено около 2 млн. 300 тыс. голов овец и коз, а также 135 тыс. голов КРС и более 3 тысяч лошадей. Обеспеченность грубыми кормами на землях отгонного животноводства ... составляла всего 63 процента». Весной 2012 г. «... около 1,5 млн. голов овец и коз планируется вывести с зимних пастбищ гоним и 150 тыс. – перевезти железнодорожным транспортом. ... ежегодно из республиканского бюджета финансируются расходы по перевозке скота железнодорожным транспортом и на текущий год предусмотрено 36 млн. рублей»<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Выступление министра сельского хозяйства РД С. Амирова на 12-й сессии Народного Собрания Республики Дагестан // Сайт Министерства сельского хозяйства Республики Дагестан, 25 апреля 2012 г.: <http://mcxrd.ru/cgi-bin/news.pl?id=1335370020> – обращение 13.07.2012 г.

Второе – крайне важно оставить контроль за использованием и экологическим состоянием сезонных пастбищ в руках региональных (республиканских и краевых) властей, которые будут действовать в том числе и через районные филиалы соответствующих организаций. Только такая организация «внешнего» экологического мониторинга состояния пастбищ может быть действенной в условиях Кавказа. К сожалению, уже раздавались голоса некоторых экспертов в пользу перевода сезонных пастбищ под полную юрисдикцию тех районов, откуда происходят пользователи. Например, в Дагестане это означало бы, что контроль за равнинными зимними пастбищами должен был бы быть передан от равнинных в горные районы. Но с экологической, да и с экономической точки зрения это явная ошибка – в условиях Северного Кавказа с его приматом родственных и клановых связей, в т.ч. и среди представителей органов власти, только внешний контроль, то есть осуществляемый представителями другого района и другого народа, имеет шанс быть хотя бы отчасти объективным.

Третье – следует постоянно учитывать (и предотвращать!) высокую вероятность неблагоприятного развития экологической ситуации на сезонных пастбищах по сценарию «трагедии общинных ресурсов», когда-то столь ярко описанной американским экологом Гэрретом Хардином<sup>18</sup> и с тех пор постоянно горячо обсуждающейся специалистами в области социальных наук и наук об окружающей среде<sup>19</sup>.

В реальности сейчас, как и в перспективе, участок сезонного пастбища в пользование получает сообщество жителей определенного села – своего рода ассоциация крестьянских хозяйств,

---

<sup>18</sup> Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science, 1968, Vol. 162, № 3859, pp. 1243-1248.

<sup>19</sup> Ямсков А.Н. Дефиниция и этноэкологические аспекты феномена «трагедии общинных ресурсов» // Этнос и среда обитания. Сборник статей по этноэкологии. Вып. 3. Редколлегия: Н.А. Дубова (отв. ред.), Н.И. Григулевич, Л.Т. Соловьева, А.Н. Ямсков. – М.: ИЭА РАН, 2012, с. 231-247 (см. сайт «Этническая экология»: <http://www.ethnoecology.ru/index.php/ru/menu-yamkov.html> – обращение 13.07.2012 г.).

фермерских хозяйств, кооперативов или агрофирм, представляющих исторически сложившееся сообщество пользователей (селение). Они совместно используют сезонное пастбище под выпас своего скота, объединенного в одно или несколько общих стад, но прибыль от содержания своих животных на пастбище, равно как и возможные убытки, каждый владелец получает и использует самостоятельно. Налицо классическая модель использования природных ресурсов, которая, согласно схеме Г. Хардина, провоцирует каждого из владельцев скота на всемерное повышение собственного поголовья, что почти автоматически приводит к пастбищной дигрессии вследствие перевыпаса (т.е. выпаса такого поголовья скота, которое превышает биопродуктивность данного пастбищного участка и потому ведет к деградации на нем растительного и почвенного покрова). Поэтому столь важно обеспечить постоянный и эффективный внешний контроль за экологическим состоянием травостоя и почв на пастбищных участках (о чем сказано выше) и, главное, дать право контролирующим органам ставить ограничения на пастбищную нагрузку и, следовательно, устанавливать максимально возможную численность скота, выпасаемого на каждом пастбищном участке.

Четвертое – одно из важнейших по значимости замечаний заключается в том, что минимально допустимый срок аренды пастбищных земель должен быть достаточно большим. Видимо, в разных регионах и почвенно-климатических условиях он может варьировать, но представляется, что этот срок нигде не должен быть меньше 10 лет. Оптимальным решением, как сказано выше, является бессрочная аренда с пересмотром условий использования пастбища, например, каждые 10 лет, причем последнее делается только для выявления тех участков, которые уже фактически не используются под выпас.

Проблема в том, что именно краткосрочная аренда пастбищ (на 2-3 года или немногим более) в сочетании с отсутствием эффективного контроля за экологическим состоянием возвращаемого арендатором пастбищного участка – мощнейшая причина деградации пастбищных угодий, что наблюдается во многих регионах мира<sup>20</sup>. К сожалению, похоже, что власти Ставрополя,

---

<sup>20</sup> См., например: Ямсков А.Н. Этноэкологические аспекты проблемы

например, преследуя чисто экономические цели, уже опрощиво вступили на такой путь, введя пятилетнюю аренду пастбищ скотоводами-дагестанцами или местными сельхозпроизводителями вместо бессрочной, унаследованной еще с советского и дореволюционного времени<sup>21</sup>.

Суть социально-экологических механизмов, провоцирующих перевыпас и деградацию пастбищ при краткосрочной аренде и отсутствии контроля за их состоянием, раскрывает кратко описываемый ниже и вошедший в учебник эксперимент американских биоэкологов<sup>22</sup>. В условиях естественных пастбищ в прериях (степях умеренного пояса) Южной Дакоты в течение девяти лет для сезонного летнего откорма бычков использовались два одинаковых участка. На первом из них при умеренном ежегодном выпасе (при условии уничтожения скотом 37% надземной биомассы растений за сезон пастыбы) в конце эксперимента качество травостоя и емкость пастбища возросли, вес каждого бычка в конце сезона пастбищного откорма был на 10% выше, чем у животных со второго участка. Но на втором участке общий прирост биомассы всех бычков за 9 лет эксперимента, вследствие их гораздо большего общего количества, оказался выше примерно в 2 раза. Однако вследствие явного перевыпаса (уничтожение скотом в среднем 63% надземной биомассы растений за сезон выпаса) на 9-й год второй участок пастбища полностью деградировал и выпас на нем стал более невозможен, так как бычки из-за бескормизы практически перестали давать привес за сезон выпаса.

Разумеется, эффективный контроль за экологическим состоянием возвращаемого из аренды пастбищного участка и дей-

---

опустынивания в регионах традиционного пастбищного скотоводства в рамках курса «Региональная экология» // Инновации в геоэкологии: теория, практика, образование. Материалы Всероссийской научной конференции. Москва, 16-17 сентября 2010 г. Ред.: Э.П. Романова (отв. ред.) и др. – М.: Географический ф-т МГУ, 2010, с. 294-295.

<sup>21</sup> Дагестанские хозяйства оспаривают изъятие у них пастбищ на Ставрополье // Информационное агентство REGNUM, 25 июня 2011 г.: <http://regnum.ru/news/1419001.html> – обращение 13.07.2012 г.

<sup>22</sup> Одум Ю. Экология. Том 1. – М.: Мир, 1986, с. 146.

ственные меры по экономическому наказанию того арендатора, который допустил деградацию пастбища вследствие перевыпаса, полностью снимают такую проблему. Однако на российском Северном Кавказе, учитывая местные реалии, сложно создать такую эффективную систему контроля, по крайней мере в ближайшей перспективе, поэтому краткосрочную аренду пастбищ необходимо рассматривать как явно нежелательную вследствие ее возможных разрушительных экологических последствий.

Пятое и последнее по счету, но не по значению, замечание, впрочем, достаточно банальное по своей сути и часто повторяемое практически всеми специалистами – необходимо восстановить сезонное, то есть только зимнее, содержание скота на равнинных пастбищах, и одна только эта мера резко улучшит экологическое состояние таких пастбищ. Именно летний выпас в сухостепных и полупустынных ландшафтах равнинного Дагестана, часто сочетающийся по времени с засухами, наносит наибольший ущерб растительности и почвам. По словам министра сельского хозяйства Дагестана С. Амирова, на зимних равнинных пастбищах республики нагрузка в четыре раза превышает допустимую, в т.ч. и «поскольку значительную часть скота там держат круглый год, не угоняя в горы», и в итоге «более 70% этих земель подвержены ветровой эрозии, в результате чего почти на 10% из них активно развиваются процессы опустынивания»<sup>23</sup>. Отказ от такой практики сам по себе заметно улучшит состояние этих пастбищ, повысив их биопродуктивность. По крайней мере, в соседней Калмыкии, тоже страдающей от перегрузки пастбищ и опустынивания, уже серьезно обсуждаются перспективы восстановления межзональных сезонных перегонов скота (между зимними полупустынными и пустынными пастбищами на востоке и юго-востоке республики и летними степными пастбищами в ее западной части)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> В Дагестане предлагают легализовать ..., 2012.

<sup>24</sup> Дженгуров Б. В Калмыкии на научной конференции обсуждается развитие кочевого животноводства // Сайт «Кавказский узел», 21 сентября 2010 г.: <http://abkhasia.kavkaz-uzel.ru/articles/174518/> – обращение 13.07.2012 г.

\* \* \*

В качестве заключения можно вновь констатировать, что проблема урегулирования землепользования на «землях отгонного животноводства» в некоторых республиках Северного Кавказа и в восточных районах Ставропольского края – одна из самых сложных и неотложных в этой части Российской Федерации. Теоретически рассуждая, она имеет несколько различных решений, каждое из которых приводит к своим позитивным и негативным последствиям. Вероятно, главной задачей сейчас является развертывание дискуссии обо всех возможных хотя бы в теории решениях и, главное, о положительных и отрицательных последствиях каждого из них. Это необходимо для того, чтобы власти заранее знали, к чему могут привести те или иные их действия в данной сфере. В таких дискуссиях должны участвовать самые разные специалисты – социологи, юристы, политологи, экономисты, этнологи и экологи с их дисциплинарными приоритетами, ведь эта проблема имеет очевидно междисциплинарный характер.

## ТИПОЛОГИЯ КОНФЛИКТОВ С УЧАСТИЕМ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ДАГЕСТАНЕ

• Казенин К.И. •

Дагестан – территория, относительно которой вопрос о роли местного самоуправления в земельных отношениях, представляет особый интерес. Это обусловлено прежде всего следующими причинами.

Во-первых, Дагестан выделяется среди российских регионов сложностью правил, регулирующих земельные отношения. На несколько пластов традиций, не вполне согласующихся друг с другом, там накладываются особенности действующего регионального законодательства, которое устанавливает особый правовой режим для значительной части земель сельскохозяйственного назначения.

Во-вторых, в Дагестане традиционно большую неформальную роль играет местное самоуправление. Среди глав муниципальных образований в регионе – много «узнаваемых» фигур, лидеров общественного мнения. Выборы муниципальных глав в Дагестане часто проходят в острой конкуренции. Очевидно, что «сильное» по сравнению с другими российскими регионами местное самоуправление не может не играть заметной роли в земельных вопросах. Эта роль на практике часто выходит за рамки полномочий, предусмотренных российским законодательством, и отражает систему неформальных отношений в регионе. Это взаимодействие сложной системы земельной отношений и высокой роли местного самоуправления в данной сфере проявляется в ряде типичных для Дагестана конфликтов, которые и будут рассмотрены в нашем докладе.

*Местное самоуправление и земля в современном Дагестане.*

Население Дагестана по переписи 2010 г. – 2 910 249 чел., доля сельского населения – 54,8%, общая площадь – 50 270 км<sup>2</sup>, площадь земель сельскохозяйственного назначения – 4359,5 тыс.га. В Дагестане республиканским законом от 2003 г. установлен 49-летний мораторий на приватизацию сельхозземель. По этой причине в регионе не произошло выделения паев бывшим работникам колхозов и совхозов, в отличие, например, от соседнего Ставропольского края.

Земли сельхозназначения в Дагестане делятся на две основные группы по статусу:

1. Земли, находящиеся в ведении глав районов (как «неразграниченная» собственность); на равнине эти земли делятся примерно поровну между селами «автохтонных» народов равнины (кумыки, ногайцы, чеченцы) и селами переселенцев с гор (аварцев, даргинцев, лакцев, лезгин и др.); часть «переселенческих» сел на районных землях появились после принудительной миграции их жителей в 1957-58 гг. из Чечено-Ингушской АССР, куда они были переселены в 1944 г.

2. Земли отгонного животноводства, т.е. земли (преимущественно на равнине), которые в советские время были переданы инорайонным хозяйствам; с 1996 г., согласно региональному закону, находятся в собственности республики, сдаются республиканским правительством в аренду; включают в себя пастбища, пашни и сенокоса (доля не пастбищ растет к югу Дагестана). Общая площадь земель отгонного животноводства в 2008 г., по данным правительства Дагестана, составляла 1579,2 тыс. га, в том числе равнинных земель, переданных горным хозяйствам, – 1214 тыс. га.

*Распространенные проблемы землепользования:*

– не хватает земли под застройку, строительство частных домов стихийно идет на сельхозземлях;

– одна и та же земля может иметь сразу несколько противоречащих друг другу статусов (например, одновременно относиться и не относиться к лесному фонду).

*Муниципальные главы и «районные» земли: ключевые «правила игры».* Юридически глава района может свободно сдавать в аренду все «районные» сельхозземли предприятиям и физиче-

ским лицам. На практике жестко соблюдается требование, чтобы земля сдавалась в аренду только жителям того села, к которому она «исторически» относилась (только сами жители села могут сдавать арендованную землю в субаренду, чаще всего без оформления договоров; субаренда жителям других сел возможна). На равнине за основу берется деление земли между селами, существовавшее в последние десятилетия СССР. Решение о сдаче земли в аренду почти всегда неформально утверждается главой соответствующего села. Сдача участков жителям села – чаще всего бесплатно (за плату в размере земельного налога). Возможна неформальная аренда участков местными жителями у арендовавших землю сельхозпредприятий.

Застройка сельхозземель идет стихийным образом, что дает право главе района впоследствии легализовать застройку либо легко, либо с осложнениями для владельцев жилых домов.

*Муниципальные главы и районные земли. Типы конфликтов:*

*1. Конфликты между общинами.* Возникают в основном между «переселенческими» и «автохтонными» селами, и только в тех случаях, когда в советское время у них был общий совхоз или колхоз, а позднее он распался на два хозяйства. Главы сел публично выступают в качестве лидеров своих общин в таких конфликтах, хотя попытки добиться согласия (маслихата) почти всегда делаются при участии религиозных авторитетов. Глава района – либо модератор процедур примирения, либо (наихудший случай) представитель одного из конфликтующих сел (пример последнего рода – конфликт сел Костек и Новый Костек Хасавюртовского района). Если глава района – в силу своего происхождения противник одной из конфликтующих общин, он имеет возможность не только затруднить ей доступ к сельхозземлям, но и блокировать выделение бесплатных участков под частное строительство («планов»).

*2. Конфликты главы и общины.* Подобные конфликты происходят, как правило, тогда, когда глава села способствует выдаче участков под застройку людям не из данного села или, в многонациональных селлах, представителям «не своей» национальной общины (Янгикент, Косякино). На взгляд местных жителей, главам сел может быть выгоднее выдавать участки «чужим», так

как в этом случае могут действовать стандартные для Дагестана коррупционные механизмы, невысказанные в отношениях между представителями одной общины.

*Муниципальные главы и отгонные земли: ключевые правила игры.* Сдача в аренду отгонных земель – прерогатива республиканского правительства, однако на практике решения об аренде не принимаются без ведома главы района, хозяйству которого эти земли были первоначально предоставлены в советское время. В Дагестане имеется неформальное, но четко реализуемое республиканским правительством представление о том, что равнинные земли, на определенном этапе в советское время закрепленные за горными колхозами или совхозами, должны и сейчас предоставляться хозяйствам этих же районов. В силу этого рынок аренды отгонных земель – крайне закрытый и непрозрачный. Часто земли получают хозяйства, зарегистрированные в горных районах, но фактически подконтрольные одному-двум выходцам из горного района и не предоставляющие в массовом порядке рабочих мест жителям. Арендаторы отгонных земель, получившие права аренды по рекомендации главы горного района, в свою очередь, распределяют участки под пашню местным жителям отгонных сел (выходцам из горных районов).

Главы сел, находящихся на землях отгонного животноводства, чаще всего «права решающего голоса» в распределении земель для занятий сельским хозяйством отношения не имеют. Это связано с тем, что из примерно 200 сел, находящихся на землях отгонного животноводства (размером от 2-3 до 300-400 хозяйств), только 10 имеют официальный муниципальный статус и, следовательно, главу. Существование остальных сел никак официально не документировано, их жители имеют постоянную регистрацию в горах, в том селе, хозяйству которого первоначально была предоставлена данная земля. Глава этого горного села неформально выполняет ограниченные функции муниципального главы (выдача необходимых справок и т.п.) и в «своем» отгонном селе.

Участки под застройку на отгонных землях, по нашим оценкам, в 80% случаев выделяются без какого-либо правового оформления, потому что отгонные земли относятся к землям

сельхозназначения, где закон запрещает капитальное жилищное строительство. Вследствие этого нет рыночного оборота участков под застройку. Фактический контроль над строительством на отгонных землях ведут главы отгонных сел.

*Муниципальные главы и отгонные земли. Типы конфликтов:*

1. Конфликты между сельской общиной и государственными структурами. В отгонных селах такие конфликты происходят по следующим причинам: (а) неудовлетворительное предоставление селам воды для орошения, плохое состояние дорог внутри села, отсутствие газификации и т.п.; здесь защитником интересов села является сельский глава, районные главы часто не заинтересованы в финансировании каких-либо работ в отгонных селах (по мнению местных жителей, причина в том, что на отгонных землях глава горного района не так «плотно» может контролировать пути расходования средств, выбор подрядчиков и т.п.); (б) неудобство жизни «отгонников», связанное с тем, что они зарегистрированы в горном районе (иногда более чем за 300 километров от места фактического проживания). Первая причина чаще приводит к конфликтным проявлениям. Второй из перечисленных факторов – предмет регулярных дискуссий на республиканском уровне с участием глав горных районов и равнинных районов, в границах которых находятся отгонные земли. Интерес глав горных районов – сохранение в своем районе финансовых потоков на социальные нужды «отгонников». Интерес глав равнинных районов – контролировать аренду и застройку отгонных земель. Главы равнинных районов определенно не заинтересованы в том, чтобы жители отгонных сел стали жителями их районов, так как в этом случае в равнинных районах может измениться соотношение этнической принадлежности, вследствие чего могут возникнуть требования изменить негласное этническое распределение районных руководящих постов.

2. *Конфликты между общиной «автохтонов» и общиной «отгонников».* Явление редкое, так как границы отгонных земель установлены в советское время, и требования их пересмотра звучат редко. В случае, если конфликт за землю между «автохтонами» и «отгонниками» все же возникает, в попытках его разрешения основную роль играет республиканская власть (при-

мер – конфликт в селе Львовское-1 Бабаюртовского района. Ее участие в таких случаях неизбежно, поскольку именно правительство республики подписывает договора об аренде земли «отгонниками». «Ресурс» районных глав на практике оказывается недостаточным даже для их полноценного участия в переговорах.

*Заключение.* Отсутствие рыночного оборота земли в Дагестане имеет естественное (хотя и не бесспорное) обоснование в том, что у местного населения сформированы достаточно четкие представления об этнической принадлежности земель. Система распределения земель, созданная в отсутствие рыночного оборота, осложняется дефицитом территорий под застройку и особым правовым режимом на отгонных землях. В такой системе роль муниципального главы двояка: он может быть как защитником интересов избравшего его населения, так и обладателем определенной «ренты». Эта двойственность в определенной степени обеспечивает стабильность имеющейся системы: важные ее элементы, то есть муниципальные главы, не заинтересованы в изменениях. Однако в условиях выборности муниципальных глав и часто наблюдаемой в Дагестане жесткой конкуренции за их посты, главы не могут игнорировать интересы местного населения, в связи с чем в имеющейся системе, на наш взгляд, заложено существенное противоречие, способное вылиться в дальнейшие конфликты.

### *Литература*

*Адиев А.З.* Земельный вопрос и этнополитические конфликты в Дагестане. Ростов-на-Дону: Южный федеральный университет, 2010.

*Ибрагимов М.-Р.А.* Этнодемографическая ситуация в Дагестане в последней трети XX – начале XXI века // Вестник Дагестанского научного центра РАН. №34. 2009. С. 48-56.

*Казенин К.И.* Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северо-кавказских республиках. Москва: REGNUM, 2012.

*Карпов Ю.Ю.* Переселение горцев Дагестана на равнину: к истории развития процесса и социокультурным его последствиям // Ю.Ю. Карпов (сост.). Традиции народов Кавказа в меняющемся мире. СПб.: Петербургское востоковедение, 2010. С. 402-447.

*Османов А.И.* Аграрные преобразования в Дагестане и переселение горцев на равнину (20-70-е годы XX в.). Махачкала, 2000.

## «ДЕПРЕССИВНЫЕ» МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ГОРНОГО ДАГЕСТАНА

• Муртузалиев С.И. •

Северокавказский регион – самый проблемный регион на постсоветском пространстве, оказывающий серьезное влияние на проблемы сохранения целостности РФ. Еще в 1995 г. правительство понимало, что «Северный Кавказ ... оказывает серьезное влияние на процесс сохранения единства Российской Федерации, военно-политическую обстановку на юге России»<sup>1</sup>. Многое зависит от решения насущных проблем населения региона с обязательным учетом всего комплекса факторов. Их совокупность позволяет рассматривать Северокавказский регион как своего рода «государство в государстве», в котором Дагестан занимает особое геополитическое и стратегическое место и по праву называется Страной гор, т.к. из 50,3 тыс. кв. км площади Дагестана почти 40 % занимают горные территории.

Выбор Республики Дагестан (РД) объектом нашего исследования объясняется тем, что регион, как индикатор, реагирует на те или иные законодательные акты; как в зеркале, он выявляет и отражает их жизнеспособность или неприемлемость. Многие проблемы требуют скорейшего разрешения для развития социально-экономической базы республики, улучшения положения населения и нормализации этнополитической ситуации с последующим закреплением в нормативно-правовых актах. Образно говоря, спектр вопросов, связанных с горными территориями, количеством боль-

---

<sup>1</sup> Северный Кавказ: проблемы межнациональных отношений, укрепление единства Российской Федерации: Материалы парламентских слушаний // Думский Вестник. М., 1995. № 5. С. 107-133.

ших и малых проблем у коренных жителей высокогорья сопоставим с численностью горных пиков. Причем некоторые проблемы «застыли» как вечные ледники и требуют скорейшей «разморозки».

Заметим, еще в 1933 г. под руководством профессора Н.Н. Баранского на основе исследования жизни в горах была предложена программа разгрузки горной зоны Дагестана и освоения равнинной части республики. Однако программа «Горы» была принята и профинансирована в Дагестане только в конце XX в.

В соответствии с постановлением Верховного Совета ДАССР от 26 декабря 1991 г. была образована дирекция программы "Горы". В связи с принятием в 2002 г. Правительством РФ федеральной целевой программы "Юг России" и в целях ее эффективной реализации на территории Дагестана постановлением правительства РД от 7 февраля 2003 г. дирекция программы "Горы" была преобразована в ГУ "Дирекция ФЦП "Юг России" по РД". Однако выполнение запланированного программой «Горы» объема и видов работ, к сожалению, не было реализовано по причине недофинансирования и ряда других факторов.

Важной оставалась проблема прогрессирующей деградации почвенного и растительного покровов горных и предгорных ландшафтов. По последним оценкам, более 70 % сельскохозяйственных угодий в той или иной степени подвержены эрозии. Одной из причин такого положения является бессистемность и неадаптированность к конкретным агроэкологическим условиям методов ведения сельского хозяйства, слабая природоохранная и энерго-ресурсно-экономная обоснованность технологий, что в сочетании с ухудшением воспроизводства почвенного покрова ведет к прогрессирующему снижению эколого-экономической эффективности сельскохозяйственного производства. Особо следует отметить неудовлетворительное состояние лугопастбищного хозяйства горных районов. В большинстве горных районов наблюдается устойчивая тенденция деградации кормовых угодий. Серьезными препятствиями для применения современных агротехнических процессов являются мелкоконтурность и чересполосица земель.

С началом экономических реформ процесс переселения людей из горных территорий принял хаотический характер, что

сделало горные села заброшенными. В настоящее время объективная реальность такова, что горные территории, являясь по определению Хартии горных народов, «домом крайне оригинальных и ценных цивилизаций», не могут самостоятельно, без поддержки государства выжить в современном мире.

Необходимость оптимизации населения по горным, предгорным и равнинным зонам республики на основе социально-экономических критериев и побудила правительство республики разработать новый законопроект о горах<sup>2</sup>. В 2010 г. правительство РД констатировало тот факт, что очень долго «Горную зону считали и продолжают считать неперспективной. Во многих горных муниципальных районах налицо нищета, безработица, отсутствие или неразвитость социальной, транспортной инфраструктуры и т.д.». После нескольких обсуждений на разных уровнях 9 декабря 2010 г. Народным Собранием РД был принят новый Закон "О горных территориях Республики Дагестан" и 16 декабря того же года вступил в силу со дня официального опубликования (статья 11 данного документа от 16.12.2010 № 72)<sup>3</sup>.

По характеру рельефа Дагестан подразделяют на три зоны: горная (39,9% территории), предгорная (15,8%) и равнинная, или плоскостная (43,3%). В горной и высокогорной зоне Дагестана (1500 и выше) расположено 22 муниципальных образования и 1 участок (Бежтинский). По состоянию на 1 января 2010 г. здесь было расположено 988 населенных пунктов (61,2% от общего числа населенных пунктов республики) и проживало 664 тыс. человек (24,3% от общей численности населения РД). Средняя численность населения в одном населенном пункте горной зоны составляла 672 человека. Хотя есть аулы, в которых живет не более 10-20 человек. Треть территории республики расположена на высоте от 2000 до 4500 метров над уровнем моря. Сейчас в «Горном Дагестане» проживает 28,1% населения. В уровне экономической активности республики доля «Горного Дагестана» составляет всего 9,78% объема производства товаров, оказания работ и услуг. Промышленное производ-

---

<sup>2</sup> isaevr.ru»region/166/ Махачкала

<sup>3</sup> Дагестанская правда. 2010. № 441. 18.12.

ство меньше всего развито в «Горном Дагестане» (3,27%). Животноводство наиболее развито в «Горном Дагестане», «Центральном Дагестане» и «Прибрежном Дагестане»<sup>4</sup>.

Заслуживает внимания тот факт, что в Законе "О горных территориях..." предусматривается деление этих территорий по зонам – их статус (ст. 7). Подобный подход призван учитывать специфику условий жизни и ведения хозяйственной деятельности, различающиеся в зависимости от высоты расположения горной территории. Разделение территории по высотным зонам предполагает, что правительство Дагестана планирует разрабатывать и принимать отдельные программы социально-экономического развития для каждого горного района.

*Горные территории РД подразделены на следующие зоны:*

- 1) третья горная зона – от 500 до 1000 м над уровнем моря;
- 2) вторая горная зона – от 1000 до 1500 м над уровнем моря;
- 3) первая горная зона – от 1500 до 2000 м над уровнем моря;
- 4) зона особых условий – выше 2000 м над уровнем моря.

Законом определены приоритеты государственного регулирования развития горных территорий (ст. 8), предусматривающие: 1) обеспечение роста производства продукции; 2) создание лабораторий и опытных баз для развития наукоемких производств и направлений народного хозяйства; 3) развитие перерабатывающей промышленности; 4) развитие горного туризма и рекреации; 5) развитие системы потребительской кооперации; 6) развитие производства продукции народных промыслов; 7) развитие растениеводства и горно-долинного садоводства; 8) развитие производств, основанных на сборе лекарственных трав, ягод и диких плодов; 9) развитие лесного хозяйства; 10) развитие племенного животноводства; 11) развитие овцеводства, козоводства и коневодства; 12) укрепление материально-технической базы реального сектора экономики; 13) рациональное использование природных ресурсов и земель сельскохозяйственного назначения; 14) обеспечение доступности кредитных ресурсов для предприятий и предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в горных территориях; 16) развитие социальной и ин-

---

<sup>4</sup> [kavkaz-uzel.ru/articles/188796/](http://kavkaz-uzel.ru/articles/188796/) Москва.

женерной инфраструктуры горных территорий, в том числе развитие межмуниципальной дорожной сети; 17) развитие энергетики, создание станций, использующих солнечную и ветровую энергию; 18) улучшение жилищных условий граждан, проживающих в горных территориях; 19) создание условий для работы в горных территориях республики выпускников высших и средних профессиональных учебных заведений; 20) научно-информационное и правовое обеспечение населения горных населенных пунктов<sup>5</sup>.

В Законе отмечается, что основными мерами государственной поддержки горных территорий (ст. 9) являются развитие социальной и инженерной инфраструктуры, совершенствование системы среднего образования и целевая подготовка кадров для горных территорий, предоставление бюджетных средств на развитие горных аулов и т.д., субсидирование процентной ставки по кредитам. В этой же статье 9-й говорится о необходимости оказания господдержки в вопросах развития производства и стимулирования спроса на продукцию народных промыслов.

Статьей 10-й предусмотрено, что основными источниками финансирования будут как федеральные, республиканские средства бюджетов самих муниципальных образований, так и частные инвестиции<sup>6</sup>.

В целях определения уровня социально-экономического развития муниципальных образований (МО) была осуществлена комплексная оценка муниципальных образований, в результате которой муниципальные образования были разбиты на 4 группы: МО с уровнем развития выше среднего; МО со средним уровнем развития; МО с уровнем развития ниже среднего и МО с низким уровнем развития (депрессивные).

В группу с низким уровнем развития вошли 12 муниципальных районов горной и высокогорной зон: "Агульский район", "Ахвахский район", "Докузпаринский район", "Рутульский район", "Тляратинский район", "Цунтинский район", "Цумадинский район", "Шамильский район", "Ахтынский район", "Курахский район", "Чародинский район" и "Бежтинский участок"<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> [regionz.ru/index.php?ds=930770](http://regionz.ru/index.php?ds=930770) www.regionz.ru / Дагестан республика.

<sup>6</sup> Дагестанская правда. 2010. № 441. 18.12.

<sup>7</sup> [vestikavkaza.ru/Новости/politika/power/38724.html](http://vestikavkaza.ru/Новости/politika/power/38724.html) Москва.

Площадь занимаемой территории указанными муниципальными районами составляет 23,9% от всей территории Республики Дагестан, т.е. чуть меньше половины всей горной площади РД. Численность населения этих МО составляет 9,6% численности населения по РД. Численность экономически активного населения депрессивных территорий составляет 15,7% от численности экономически активного населения по республике.

Все муниципальные образования, отнесенные к депрессивным, по большинству показателей, характеризующих уровень социального развития, отстают от среднереспубликанских значений: уровень зарегистрированной безработицы в среднем по депрессивным МО составил 6 % (по республике – 3,2%). Однако в Цунтинском и Цумадинском районах уровень регистрируемой безработицы доходит до 75-80%, а в Табасаранском районе и вовсе 86%<sup>8</sup>. Обеспеченность дошкольными учреждениями – 16 мест на 100 детей дошкольного возраста (по республике – 19,7 мест).

В докладе (2011 г.) министра экономики РД Марата Ильясова, отмечено значительное отставание по показателям на душу населения, характеризующим уровень экономического развития в 2010 г.: средний объем отгруженных товаров собственного производства на душу населения по депрессивным районам составил 419,6 рублей, по республике – 13100 рублей; продукция сельского хозяйства в расчете на одного жителя составила 14315,4 рублей, по республике – 18000 рублей; объем работ, выполненных по виду деятельности "строительство", – 2902,9 рублей, по республике – 21900 рублей; объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил 4285,3 руб., по республике – 41900 рублей, а удельный вес собственных налоговых и неналоговых доходов – 5,4%, по республике – 27,6%.

В ряде муниципальных образований, являющихся депрессивными, остались невыполненными бюджетные задания по

---

<sup>8</sup> *Ибрагимов М-Р.А.* Демографические процессы в современном Дагестане // Археология, этнография и фольклористика Кавказа. Материалы Международной научной конференции «Новейшие археологические и этнографические исследования на Кавказе». Сост. д.и.н. *О.М. Давудов*. Махачкала. 2007. С. 262; Дагестан. Материал из Википедии <http://ru.wikipedia.org/wiki/Дагестан>, дата обращения 01.10.2011 г.

поступлению налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты. На 2010 г. по муниципальным образованиям, отнесенным в число депрессивных, был определен налоговый потенциал при использовании максимальной базы в сумме 207,8 млн. руб., фактически использован на 89,2 %. Для депрессивных районов, как и в целом для всех горных территорий республики, характерны две основные проблемы: это отсутствие комфортных условий проживания и отсутствие на их территории сформированного реального сектора экономики, способного обеспечить занятость населения.

Дагестанским предпринимательством осуществляется финансирование мероприятий, направленных на грантовую поддержку предпринимателей, образование и повышение квалификации, участие в выставочно-ярмарочных мероприятиях и другие мероприятия. Всего в 2010 г. на поддержку и развитие малого предпринимательства в РД было выделено 355,6 млн. рублей, в том числе депрессивным муниципальным образованиям 19,8 млн. рублей.<sup>9</sup>

Перед республиканскими органами исполнительной власти совместно с администрациями муниципальных образований стоит задача активизировать проведение указанных мероприятий в депрессивных муниципальных районах. В целом всем депрессивным районам республики присуща одинаковая хозяйственная специализация – сельскохозяйственное производство и низкий уровень его состояния. В 2010 г. объем валовой продукции сельскохозяйственного производства в депрессивных муниципальных районах составил 4 178,2 млн. рублей, что составляет 8,4% всей продукции сельского хозяйства по РД.

Отставание объясняется отсутствием развитых сельхозорганизаций и малых форм хозяйствования, способных производить конкурентоспособную сельхозпродукцию. Основной формой хозяйствования в муниципальных районах являются личные подсобные хозяйства населения, которые занимают высокую долю (порядка 90%) в общем объеме сельскохозяйственной продукции. В большинстве депрессивных территорий наблюдаются низкая обеспеченность сельскохозяйственной техникой, низкие

---

<sup>9</sup> [vestikavkaza.ru/Новости/politika/power/38724.html](http://vestikavkaza.ru/Новости/politika/power/38724.html) Москва.

породные и продуктивные качества поголовья скота, отсутствие объектов для хранения и переработки сельхозпродукции.

В депрессивных муниципальных районах сосредоточено 751,1 тыс. га сельхозугодий, что составляет 22,4% площади всех сельхозугодий республики. Доля фактически используемых сельскохозяйственных угодий в общей площади сельскохозяйственных угодий депрессивных районов в среднем составляет 97,5%. Негативно на развитии сельского хозяйства сказалась и ситуация с землями отгонного животноводства. Они составляли основу экономики горных поселений и использовались как зимние пастбища. Имеющиеся земли отгонного животноводства используются неэффективно. Часть земель отгонного животноводства находится в ведении неэффективных управляющих сельхозорганизаций, другая часть передана в аренду или не используется вообще. Площадь земель отгонного животноводства по республике составляет 1675 тыс. га, в том числе в распоряжении депрессивных районов находится 411,7 тыс. га (24,6%).

В целях принятия мер для устойчивого развития сельского хозяйства депрессивных территорий республики рекомендовано администрациям муниципальных образований совместно с соответствующими органами исполнительной власти РД предпринять следующие действия:

- решить проблему низкой эффективности горного животноводства путем разведения пород скота и овец, приспособленных к суровым горным условиям;
- осуществить перераспределение сельскохозяйственных земель в пользу эффективных хозяйствующих субъектов;
- развивать инфраструктуру обслуживания малых форм хозяйствования в муниципальных образованиях – сети сельскохозяйственных потребительских кооперативов (заготовительных, снабженческо-сбытовых, перерабатывающих, кредитных);
- развивать систему рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Определенный вклад в решение экономических и социальных задач (создание рабочих мест, увеличение налоговой базы, производство товаров и услуг) может внести в муниципальных образованиях малое и среднее предпринимательство.

Исходя из реального положения дел, правительство республики продолжало уделять особое внимание депрессивным горным территориям и в 2011 г. Одним из свидетельств этого служит очередное выездное заседание президиума президентского совета РД по вопросам социально-экономического развития депрессивных горных территорий, которое 15 июня 2011 г. глава Дагестана Магомедсалам Магомедов провел в селении Цуриб – в районном центре Чародинского района. В заседании приняли участие руководители министерств и ведомств республики, главы муниципалитетов. Это уже не первый опыт проведения подобных мероприятий для усиления взаимодействия всех ветвей власти республики.

Магомедсалам Магомедов весьма подробно охарактеризовал общую ситуацию в горах республики и наиболее острые проблемы, требующие скорейшего решения, поэтому есть резон остановиться на данном выступлении подробнее. «Эта часть республики по сравнению с другими территориями не имеет достаточно развитой собственной базы, прежде всего, производственной, которая могла бы обеспечить самостоятельное развитие», – заявил глава республики. Для решения проблемы безработицы и оттока населения (особенно молодежи) необходимо создавать здесь условия для возникновения производства. «В Чародинском районе только села Цуриб и Арчиб имеют прирост населения, в остальных селах численность жителей уменьшается. ... Бюджеты горных муниципальных образований глубоко дотационны. Расходы растут год от года, а налоговые доходы продолжают оставаться на низком уровне. ... Сейчас за счет республиканского бюджета мы строим сотни километров дорог, мостов, вводим новые школы и больницы, продолжают газификация и электрификация населенных пунктов. Ежегодно в развитие горной зоны республики в рамках инвестиционной программы вкладывается в среднем по 1,2-1,3 млрд. рублей, что составляет 25-30% всех капитальных вложений». Однако отставание горных районов практически по всем социальным и экономическим показателям сохраняется».

Другая важная проблема горных сел – автодороги («артерии жизни») ибо там, «где имеются хорошие дороги, территории

получают развитие: развивается инфраструктура, появляются рабочие места». В связи с этим заметим, что в своем докладе на съезде народов Дагестана (декабрь 2010 г.) депутат НС РД Фикрет Раджабов выразил свою обеспокоенность, например тем, что «в Рутульском районе до сих пор пять населенных пунктов не имеют автомобильного сообщения с внешним миром, а телефонная, в том числе сотовая связь отсутствует в более чем 30 селах из 35 сел района»<sup>10</sup>.

Выход из создавшейся ситуации правительство видит в новом (отличающемся от существовавшего в СССР) пространственном зонировании РД. В целях обеспечения равномерности в развитии муниципальных районов, расположенных в разных природных зонах, с учетом физико- и экономико-географических условий Дагестана выделены следующие уровни пространственного деления: 1) 5 крупных территориальных зон; 2) 12 экономических зон; 3) 51 административная единица (10 городских округов и 41 административный муниципальный район).

Территориальные зоны выделены с учетом природно-климатических и рельефных характеристик, полученных в результате анализа основных потенциальных направлений развития.

В качестве одного из главных приоритетов экономики РД рассматривается строительство туристско-рекреационного комплекса. Природно-климатические условия и историко-этническое наследие Дагестана дают уникальные возможности для развития здесь всех видов туризма. В центр этнического туризма планируется превратить, например, плато Матлас. Ландшафт Матласа уникален, в Европе нет ничего подобного. С одной стороны каньона – водопад высотой 98 метров, по высоте он второй в Европе. А с другой стороны – склоны для лыжных трасс, которые также ведут к водопадам. Матлас находится рядом с побережьем Каспийского моря, поэтому принято решение объединить в единый проект горнолыжные трассы и пляжи.

Проект курорта находится на стадии разработки – строительство начнется в 2013 г. Министр экономического развития РФ Эльвира Набиуллина, отметила, что французы «сейчас очень

---

<sup>10</sup> saxur.moy.su>news...respubliki\_dagestan...2010-12-21...

активно работают, но проект открыт для всех инвесторов. ... проект... очень важен для республики с точки зрения создания рабочих мест, он имеет огромный потенциал». Только на площадке «Матлас» может быть создано до 10 тысяч рабочих мест и еще до 20 тысяч смежных рабочих мест. Это будут востребованные рабочие места, что ... очень важно для республики»<sup>11</sup>. Потенциальные возможности республики позволяют при соответствующем уровне развития туристской инфраструктуры принимать до 1 млн. туристов, довести услуги курортно-туристского комплекса до 6 млрд. рублей в год и создать более 100 тысяч новых рабочих мест<sup>12</sup>. В республике существует как минимум пять основных проблем, мешающих развитию туризма в Дагестане: первая – безопасность; вторая – имидж; третья – земельный вопрос; четвертая – отсутствие современных объектов размещения; пятая – нехватка инвестиций.

Суммируя вышеизложенное, можно сделать вывод о весьма сложной и напряженной ситуации в горной зоне Дагестана. В республике с депрессивной экономикой есть свои социально-экономические аутсайдеры. К сожалению, в последние десятилетия в горной части Дагестана хозяйственная деятельность населения чаще всего оказывалась нерентабельной. На развитие этих территорий должен положительное влияние оказать Закон "О горных территориях..." и разработанная Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 г., в которой 2012-й г. определен как год создания нормативно-правовой и законодательной базы для реализации этой Стратегии.

---

<sup>11</sup> federal.polit.ru>govbody/pres-resp-dagestan/news/... Эльвира Набиуллина: «Горнолыжный курорт «Матлас» будет привлекательным и для инвесторов, и для туристов» July 15, 2011.

<sup>12</sup> ndelo.ru.

## СЕЛЬСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ ИНГУШЕТИИ: РОЛЬ ТРАДИЦИОННЫХ ИНСТИТУТОВ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ХАРАКТЕРИСТИК

• Куркиева Х.М. •

*Введение.* Изучению институциональных факторов территориальной дифференциации в последнее время уделяется все больше внимания. Включение институциональной составляющей в территориальный анализ позволяет учитывать новые нематериальные явления, которые ранее не были предметом экономико-географического анализа (нормы, правила, мотивы экономического и социального поведения и взаимодействие хозяйствующих субъектов). Классические факторы развития территории (оценка экономико-географического положения, природно-ресурсного потенциала, структурные особенности экономики, этнокультурное разнообразие) социально-экономической географии дополняются факторами, связанными с управлением, регулированием отдельных сфер, областей, экономических, общественных отношений. Несмотря на то, что такие факторы не имеют количественного выражения, в периоды кризисов и трансформаций их воздействие на динамику и траекторию социально-экономического развития проступает наиболее явно (А.Н. Пилясов, Н.Ю. Замятина, 2012).

Региональные власти в территориальном развитии используют инструментарий, разрабатываемый на федеральном уровне слабо учитывая локальную специфику. Вероятно, поэтому разрабатываемые федеральным центром механизмы в качестве универсальных для всей страны зачастую не могут учесть высокое разнообразие ее регионов. Как и сто лет назад, реформы в Рос-

сии идут «сверху», что обуславливает риски, прежде всего, из-за их слабой связи с локальной спецификой (Т.Г. Нефедова, 2003). Учет локальной специфики особенно для регионов с высокой долей сельского населения, сохраняющего традиционный уклад жизни на основе институтов, выработанных в течение столетий.

К таким институтам, несомненно, относятся институты коллективного использования ресурсов, выработанные в ходе долгой «притирки» населения к осваиваемой территории, а успешная практика природопользования (в том числе совместного), обоснована набором характеристик местного сообщества (Северный Кавказ..., 2011, с. 165). Институциональный подход позволяет выявить специфику местного сообщества и его вклад в территориальную организацию общества.

*Постановка проблемы.* Изменения, происходящие в последние десятилетия на Северном Кавказе, вызвали необходимость комплексного научного анализа, оценки вариантов и приоритетов развития региона.

Республики Северного Кавказа – регионы резких контрастов ландшафтов в пределах относительно малых размеров. В их числе Ингушетия, расстояние от степных ландшафтов на севере до альпийских лугов на юге которой не превышает 140 км. Разнообразие природных условий определяет различия в специализации сельского хозяйства – животноводство в горной части и растениеводство на равнинных территориях.

В Ингушетии 56,7% населения проживает в сельской местности, а сельское хозяйство остается базовым видом хозяйственной деятельности большинства населения. Личные подсобные хозяйства населения производят свыше 75% всей продукции сельского хозяйства, в то время как сельскохозяйственные предприятия убыточны и существуют благодаря поддержке государства. Главная проблема предприятий сельского хозяйства заключается в нехватке техники, что иногда приводит к проблемам со сборкой урожая. Другая проблема – это отсутствие реальных механизмов защиты земельных угодий. Земельными угодьями государственных по форме собственности предприятий республики фактически распоряжается Республиканская земельная Комиссия (далее – Комиссия). Комиссия выделяет

земельные участки под строительство государственных объектов социального, экономического и инфраструктурного назначения, часто без согласования с сельскохозяйственными предприятиями. В результате из сельскохозяйственного оборота выводятся и застраиваются наиболее ценные в сельском хозяйстве равнинные земли<sup>1</sup>. Например, строительство новой столицы республики города Магас ведется на пашне бывшего совхоза «Экажевский», выращивавшего на этих полях овощи и картофель, известный своим качеством далеко за пределами региона.

В результате вооруженного конфликта в Пригородном районе Северной Осетии 1992 г. и двух Чеченских компаний 1994 и 2000 годов численность населения Ингушетии выросла в два раза (со 180 тыс. человек в 1989 г. до 367 тыс. человек в 2002 г.).

Резкий рост населения, нуждающегося в обустройстве, привел к строительному буму. Предоставление земельных участков под индивидуальное жилое строительство привело к резкому росту земель поселений. Согласно информации республиканского земельного комитета за период с 1997 по 2002 гг. земли поселений увеличились с 4,7 тыс. га до 38,3 тыс. га, (более чем в 8 раз), в то время как сельскохозяйственного назначения сократились на 39,8 тыс. га<sup>2</sup>.

Свой вклад в сокращение земель сельскохозяйственного оборота оказывают высокие темпы роста населения. Ингушетия остается одним из лидеров по показателю рождаемости на протяжении всего постсоветского периода, уступая только Чечне. Коэффициент естественного прироста Ингушетии составил 27‰ в 2011 г.

Экономика Ингушетии свыше 90% состоит из дотаций федерального бюджета. В таких условиях жилищное строительство в республике идет за счет собственных средств населения. Строительство жилья специальным категориям жителей (пострадавшим от наводнения, переселяемым из оползневой зоны) осуществляемое за счет федеральных целевых программ носит ра-

---

<sup>1</sup> Согласно полевым данным в 2010 году вблизи города Малгобек построен коттеджный поселок для переселенцев из оползневой зоны (из станицы Вознесенская) на землях, изъятых у фермеров.

<sup>2</sup> Источник: данные Земельной кадастровой палаты по Республике Ингушетия.

зовый характер и не оказывает существенного влияния на масштабы жилого строительства.

Острый дефицит жилья население решает за счет собственных финансовых средств. Наиболее доступным способом остается строительство на земельном участке, выделяемом муниципалитетом или покупаемом<sup>3</sup>. Несмотря на отсутствие официального земельного рынка и частной собственности на землю, земельные участки под индивидуальное жилое строительство являются одним из самых востребованных активов территории, в который население вкладывает в первую очередь при наличии свободных денежных средств. Ограниченность земельных ресурсов стимулирует устойчивый рост цен. Например, стоимость земельного участка размером 10 сот в с. Плиево 3,5 тыс. долларов США в 2003 г. выросла до 20 тыс. долларов США к 2011 г.

Происходящие в землепользовании процессы напрямую обусловлены тенденциями социально-экономического развития Ингушетии. Исследование механизмов выделения земельных участков под ИЖС в различных поселениях республики позволяет выявить территориальную дифференциацию в социально-экономическом развитии.

*Методика исследования и информационная база.* Проведение традиционного экономико-географического анализа республик Северного Кавказа сталкивается с проблемой отсутствия достоверной информации. Мнения экспертов единодушны относительно низкой достоверности данных по региону, и поэтому не могут быть основными, более того, единственной базой в анализе ситуации [Северный Кавказ..., 2011, [www.socpol.ru](http://www.socpol.ru)]. Также отметим, что информационной базой для большинства работ по республикам Северо-Восточного Кавказа (к которым относят Ингушетию, Чечню и Дагестан) основываются в своей массе на внешних источниках – публикациях средств массовой информа-

---

<sup>3</sup> Строительство дома может идти годами (и это нормальная для республики практика), в процессе которого часто помогают родственники как денежными средствами, так и строительными работами и материалами, что в конечном итоге удешевляет затраты. Что есть результат работы традиционных институтов взаимопомощи.

ции, официальных региональных сайтов, различных изданиях и др., зачастую слабо отражающие реальность.

Дополнительную проблему касательно Ингушетии, создает отсутствие муниципальной статистики. Внутри региональные различия как объект статистического наблюдения не существуют<sup>4</sup>. Поэтому в ходе исследования были поэтапно применены различные методы сбора и обработки информации: аналитические, статистические, интервьюирования, натуральных наблюдений, сравнительного институционального анализа, графические.

На *первом этапе* исследования были выявлены основные волны заселения территории по датам основания населенных пунктов Ингушетии и соответствующие этим волнам природные зоны преимущественного расселения. Затем, были выбраны пять сельских поселений-ключей в разных ландшафтных зонах с разными характеристиками дат основания, удаленности от центра, этнического состава и др. (таблица 1).

Таблица 1. *Поселения-ключи и их характеристики*

Название поселения	Природная зона	Генезис	Дополнительные критерии	Кол-во интервью*
Зязиков-Юрт	степная	Новое поселение на равнине (1995 г.)	–	4/3
Инарки	степная	Старое ингушское поселение на равнине (1840–1860-е гг.)	–	4/2
Троицкая	на стыке степной и лесостепной	Бывшая станица Сунженской казачьей линии (1845 г.)	Смена этнического состава	4/2
Плиево	лесостепная	Старое ингушское поселение на равнине (1859–1860 гг.)	Пригород Назрани	4/2
Джейрах	горно-луговая	Старое поселение в горах (1601 г.)	–	4/2

\* Первая цифра – количество интервью с сотрудниками администрации; вторая – с жителями данного поселения.

<sup>4</sup> Закон о муниципальных образованиях в Республике Ингушетия принят только в октябре 2009 года.

*Второй этап* заключался в разработке анкеты с широким кругом вопросов для отражения социально-экономической ситуации поселений, основным направлениям природопользования, вопросам, связанным с социальной жизнью, таким как безопасность, досуг, наличие спортивных площадок, роль традиций в различных сферах жизнедеятельности и др.

*Третий этап.* Проведение экспертных интервью с сотрудниками администраций, жителями поселений-ключей, сбор социально-экономических и других статистических данных в администрациях поселений.

На стадии полевых работ сопоставление данных по поселениям оказалось трудновыполнимой задачей из-за отсутствия единой стандартной для всех формы паспорта поселения. В разных районах – разные паспорта. Более того, разные поселения представляют разные показатели в пределах одного блока демографических, социальных, бюджетных показателей. Расхождения, довольно существенные<sup>5</sup>, в численности наличного населения согласно предварительным итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. по Ингушетии и информации администраций поселений вызывают сомнения в достоверности данных. В связи с чем, основные выводы исследования формулировались на основании качественных характеристик исследуемых населенных пунктов.

К достоинствам методики исследования следует отнести: получение информации из первичных источников; возможность выйти за формальные рамки исследования и выявить специфику местных сообществ (что важно в таких регионах, как республики Северного Кавказа) и др. В то же время недостатки такого подхода очевидны – субъективный характер получаемой информации, часто фрагментарный и противоречивый (например: разная трактовка фактов из истории поселения, оценка степени экономического благополучия жителей и другие).

---

<sup>5</sup> Так, согласно паспорту поселения в станице Троицкой на 01.01.2011 г. проживало 23,0 тыс. чел., в то время как согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года (октябрь) численность жителей составила только 16,3 тыс. чел. Разница – 6,7 тыс. человек. Погрешность составляет 30-40% численности населения сельского поселения.

*Метод интервьюирования* разных групп жителей применялся для определения степени социально-экономического развития разных поселений, соответствия реального состояния поселения статистическим показателям. Существенную помощь в ходе исследования оказал опыт жителя республики, в то же время смотрящего на регион извне. В результате удалось получить представление о специфике местных институтов, определяющих многие стороны жизни современных сельских поселений Ингушетии, механизмов и факторов, определяющих взаимоотношения внутри сообщества. По сути дела это емкая характеристика местного сообщества в то же время довольно четко отражающая внутренние различия этнически гомогенного региона.

Несмотря на имеющиеся информационные ограничения (статистические данные мало сопоставимы по поселениям-ключам и на наш взгляд, недостаточны для формулировки аргументированных выводов) можно утверждать, что в ходе исследования была выполнена задача, которая ставилась. Смещение акцента в сторону изучения институционального фактора обеспечивает подход к изучению территории в условиях дефицита официальной информации. Главный и наиболее интересный результат проведенного исследования получен при применении методики сравнительного институционального анализа (Н.Ю. Замятина, А.Н. Пилясов, 2012).

*Полученные результаты.*

В сельских поселениях Ингушетии распределение земельных участков обеспечивают две основные группы институтов:

– официальные, представленные различными чиновниками, состоящими на службе государства и выступающие от его имени;

– и традиционные (или неформальные) – сохранившиеся «элементы» обычного права горцев, носителем которых выступает Совет старейшин (обычно несколько человек наиболее уважаемых) и законы Шариата, которые представляет муфтий местной мечети.

В общем виде основные институты, их нормы и правила, сферы применения и представитель соответствующего института представлены на рис. 1.

Рис. 1. Структурная схема официальных и традиционных институтов сельских поселений



*Формальные институты.* Экономический кризис начала 1990-х и земельная реформа привели к потере прежних властных позиций на селе и сделали бывшие колхозы и совхозы государственными унитарными предприятиями (ГУП). Практически все они убыточны и существуют благодаря финансовой поддержке государства, а следовательно, практически полностью от него зависимы. Фактический «хозяин» на селе – администрация сельского поселения. В свою очередь сельская администрация подчиняется районной, которая подчиняется республиканским властям. Из интервью стало известно, что главным распоряди-

телем всех земель республики, без согласования с которым не возможно распределение земель даже в поселениях, выступает Комиссия. Также из бесед в республиканском Минсельхозе выяснилось, что земли сельскохозяйственного назначения отводятся под строительство Комиссией часто без согласования с сельхозпредприятиями<sup>6</sup>.

*Традиционные (неформальные) институты.* В обыденной жизни сельского поселения ведущая роль принадлежит институтам Старейшин и Шариата. Их наличие говорит об эффективности в решении частных вопросов, которые постоянно возникают при взаимодействии разных групп и членов сообщества поселения.

В вопросах землепользования ведущая роль отводится институту Старейшин и механизмы решения спорных вопросов по обычному праву горцев. Существовавший века дефицит земельных угодий в горах позволил выработать систему норма и правил, позволяющие без лишних трений учитывать сложные нюансы и регулировать крайне важные вопросы земельных отношений.

Позиции института Шариата не занимают ведущей роли в вопросах землепользования, но его привлечение обязательно, даже в тех поселениях, где администрация решает почти все. Религиозный деятель выполняет роль гаранта того, что решение будет оптимальным, так сказать повышает его легитимность. Несмотря на настороженное отношение к институту Шариата, необходимо отметить, что в вопросах землепользования религиозные деятели осуждают споры из-за земли и указывают на недопустимость любых форм конфликтов из-за земли. Если в распределении земельных прав на родовые земли применяется

---

<sup>6</sup> Так, в очередном выступлении по телевидению Президент республики указал на необходимость строительства бензоколонок вдоль одной из республиканских дорог. Буквально через нескольких дней работники сельхозпредприятия обнаружили картину: прямо на посевах расчищенные участки для заправок, прямо на полях, на которых не успели собрать урожай.

обычное право, то сфера компетенции Шариата в регулировании рыночных механизмов оборота земли.

*Сравнительный институциональный анализ поселений-ключей.* В Ингушетии выделяется три институциональных типа поселений (таблица 2):

– *тип 1 – поселение с сохраняющимися традиционными институтами* (встречаются в горной местности, пример – с. Джейрах). Характерные черты: сохранившееся использование традиционных механизмов (норм обычного права) распределения земельных участков и урегулирования земельных споров; доступность рынка земельных участков только для ограниченного числа фамилий; отсутствие каких-либо преступлений и асоциальных явлений; совместный досуг (местный ДК единственный из пяти поселений, где зал переполнен и помимо официальных праздников проходят регулярные концерты и спектакли);

– *тип 2 – поселения со смешанной структурой традиционных и официальных институтов* (характерен для равнинных поселений, пример – села Инарки и Плиево). Характерно: привлечение традиционных и официальных институтов при распределении земельных участков, решение земельных споров с привлечением обеих институтов; право на получение земельного участка принадлежит только выходцам из села; в больших по численности селах относительно редкие асоциальные явления (основной вид преступления – кража скота); досуг представляет собой посещение официальных праздников в районных центрах;

– *тип 3 – поселения с разрушенной системой традиционных институтов* (оравнинные поселения, пример – станица Троицкая и село Зязиков-Юрт). Характерно: максимальная доступность в пределах поселения рынка жилья; редкие земельные споры, решаемые чаще всего официальными институтами; более высокое, чем в поселениях типа 2, количество неблагополучных семей, случаев тяжких преступлений. Организованный досуг, как правило, по инициативе администрации поселения, вполне востребован населением.

Таблица 2. Сравнительный институциональный анализ сельских поселений-ключей

Поселение-ключ	Тип 1	Тип 2		Тип 3	
	Горное поселение	Традиционное поселение на равнине	Близкое к республиканскому центру поселение	Бывшая станция	Новое поселение на равнине
Критерии оценки	Джейрах	Инарки	Плиево	Троицкая	Зяи-ков-Юрт
<b>Роль институтов в распределении земельных участков под ИЖС</b>					
1. традиционные институты	Высокая (решение за старейшинами)	Средняя (обязательное участие в распределении)		Низкая (привлечение как дополнительного гаранта)	
2. официальные институты	Низкая (формализация права на землю)	Средняя (обеспечение процесса распределения)		Высокая (управление всем процессом распределения)	
<b>Роль институтов в решении земельных споров</b>					
1. традиционные институты	Высокая (главная роль в примирении)	Средняя (первые, к кому обращаются)		Низкая (привлекаются только в сложных случаях)	
2. официальные институты	Низкая (практически не привлекаются)	Средняя (вопросы, не связанные с родовыми землями)		Высокая (решение всех земельных споров)	
Определяющий критерий выдачи земельных участков под ИЖС	Только проживающие в сп представители рода	Выходцы из села, в том числе потомки тех, кто поживал в сп до депортации 1944 года		В первую очередь льготники - инвалиды, сироты), затем молодые мужчины	
Доступность рынка жилья – купля-продажа земельных участков под ИЖС	Только представителям своего рода	В старой центральной части поселения – представителям рода, новостройки – всем		Всем, независимо от рода	
<b>Социально-экономические характеристики</b>					
Число сельхозпредприятий (ГУПов)	Нет	Один ГУП, убыточный		Один ГУП (зерно), два СПК (сады)	-

Численность населения, чел., 01.01.2011 г.	1670	5900	13672	16267	4070
Число заявлений на выдачу земельных участков под ИЖС на 1 тыс.чел., 2011 г.	4,2	203,4	110	94	81
Число дворов, 2011	230	870	~2100*	2300	664
Преступления, 2010 г.	Нет	Кражи, угон скота	5-6 краж в год	1 убийство	2 кражи, угон скота
Неблагополучные семьи, на 1 тыс.чел., 2010 г.	Нет	3-5 но не более	5-6 семей	~20	5-6 семей
Организация совместного досуга жителей	Гос. праздники, + 1 концерт в 1-2 мес.	Все государственные праздники			

\*Оценка автора.

Составлено автором по материалам полевых исследований.

Выделенным на примере поселений-ключей трем типам сельских поселений с различным соотношением официальных и традиционных институтов соответствуют четыре структурные схемы сельских поселений, различающиеся по степени мозаичности земельных участков в пределах поселения, принадлежащих фамилиям (родам).

Важным рубежом в территориальной структуре поселений является их граница по состоянию на 1958 г. Именно в это время, в родовые дома вернулись ранее депортированные семьи. Поэтому можно говорить о старой части поселений (в границах 1958 г.) и новой части, освоение которых происходило после возвращения коренных жителей.

По генезису поселений вернее было бы выделить три структурные схемы, но выгодное географическое положение с. Плиево вблизи экономического центра республики города Назрань, подверглось настолько сильной трансформации, что в нем можно четко выделить самостоятельную схему.

Проведем характеристику выделенных структурных схем поселений-ключей.

На схеме 1 рис. 2 показана структура горного поселения на примере с. Джейрах, в центральной (старой) части которого чересполосица встречается редко из-за рельефа местности. Фамильные земли разделены на сегменты. Новые постройки являются продолжением сегмента родовой земли старой части села. В данном типе схемы поселения граница 1958 г. не имеет пространственного выражения.

В таком поселении население имеет опыт длительного совместного проживания. Представители из равнинных сообществ не имеют доступа ни к земельным ресурсам, ни соответственно возможности интегрироваться в закрытое местное сообщество. Поэтому земля продается кругу лиц, ограниченному родственными связями в самом поселении.

На схеме 2 рис. 2 представлена структура старого ингушского поселения на равнине – с. Инарки. В центральной его части наблюдается чересполосица на фамильных землях. Земли за границей застройки 1958 г. не являются землями какой-либо фамилии из старой части села и поэтому новые земельные участки выделяются выходцам из центральной части села без четкой сегментации (кроме случаев, когда несколько земельных участков, расположенных рядом, получают братья).

Население относится относительно индифферентно к фамилиям поселенцев из других сел. Однако село с данной структурной схемой не привлекательно. Среди основных причин: непривлекательность сельской местности и традиция проживания только в тех селах. Скорее новые жители не хотят жить в селе, где сложно общаться в сообществе, предпочитающее общение в пределах своих родственных связей и односельчан, с которыми накоплен опыт длительного проживания.

На схеме 3 рис. 13 дана структура старого ингушского поселения на равнине с выгодным географическим положением вблизи регионального центра – с. Плиево. Старая часть села с фамильными землями ограничена линией границ земель до 1958 г. Для этой части села, как и в случае схемы 2, характерна чересполосица на фамильных землях. При этом, старая часть поселения закрыта для покупателей земли извне.

На новых земельных участках села за границей 1958 г. смешанно проживают, как представители фамилий старой части села,

так и других фамилий (причем последних порядка 50%). Выгодное географическое положение создает высокий спрос со стороны покупателей извне, а предложение высокой цены делает продавцов индифферентными к фамилии покупателя. Поэтому новые участки продаются независимо от того, какой фамилии покупатель.

Схема 4 рис. 13 характерна для с. Зазиков-Юрт и станицы Троицкая. На всей территории села (и старой, и новой) проживают представители всех ингушских фамилий из разных населенных пунктов.

В таких поселениях отсутствует эффект границы 1958 г.: с. Зазиков-Юрт основано в 1995 г.; в станице Троицкой за последние 20 лет подавляющая часть казачьего населения сменилась на ингушей. Для них не имеет значение фамилия покупателя. Разница в только в цене, которая определяется преимуществами географического положения относительно республиканского центра.

*Тип 1 – «поселения с сохраняющимися традиционными институтами»,* – структурная схема 1 (рис. 2), характерная для горных поселений и встречается редко из-за рельефа местности. Пример села Джейрах в котором каждая фамилия владеет определенным «сегментом» земли (или частью села) по праву наследства, признаваемая всеми другими фамилиями. Из-за отсутствия фамильной мозаичности граница 1958 г. практически отсутствует. Благодаря опыту длительного совместного проживания населения неблагополучных семей и действий преступного характера практически нет. Круг лиц, которым земельный участок выделяет Администрация села или продают жители, ограничен однофамильцами, причем проживающих в селе. Представители равнинных сообществ (в том числе и однофамильцы) не имеют доступ к земельному рынку села, а значит и интегрироваться в закрытое местное сообщество.

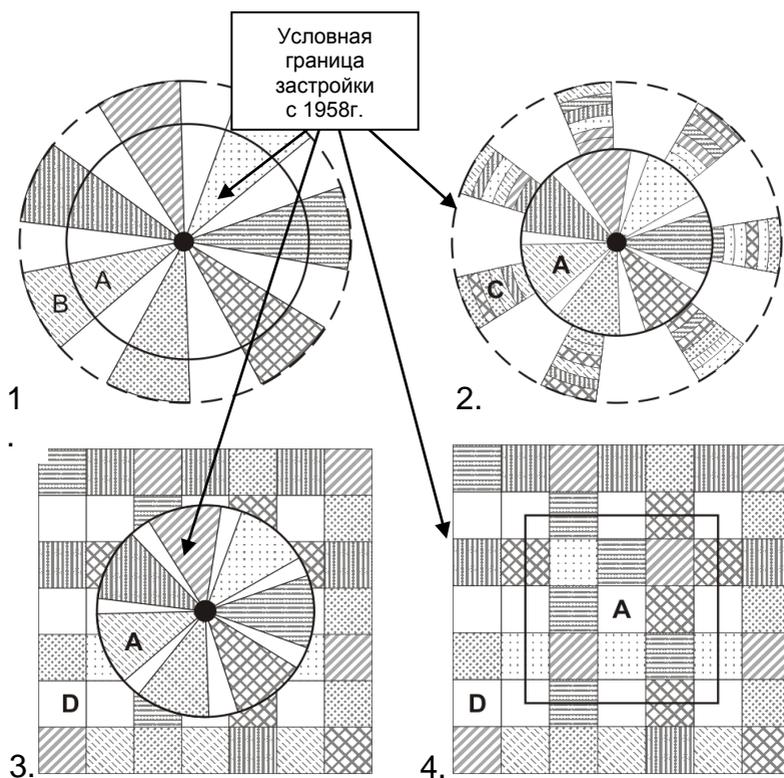
*Тип 2 – «поселения со смешанной структурой традиционных и официальных институтов»,* – представлен моделями 2 и 3.

Модель 2 – старое ингушское поселение на равнине Инарки. В таком поселении старая центральная часть села, обозначенная буквой А на рис. 2, представляет собой чересполосицу, формируемую разными фамилиями, которые проживают компактно на одной или нескольких улицах (в зависимости от численности). В этой

части села также идет процесс дробления земельных участков отцов между сыновьями, формируя здесь земельную чересполосицу.

Получить земельный участок за условной границей старой части поселения (т.е. не относящейся к какой-либо фамилии, а по факту сельхозпредприятий) имеют право только потомки жителей села и тех, кто жил до депортации. В районе новостроек не соблюдается сегрегация по отдельным фамилиям (за исключением случаев, когда братья берут участки рядом). Фамилия соседа не имеет значения, и все они односельчане, сменившие место жительства в пределах своего поселения.

Рисунок 13. Структурные схемы поселений-ключей по критерию мозаичности владельцев земельных участков



1. Горные поселения. Новые земельные участки (В) продолжают сегмент фамильных земель (А) за границей застройки старой части поселения, сохраняя однородность родов.

2. Традиционные поселения на равнине. Земли родов в старой части села (сектор А). На новых земельных участках (С) представители тех родов, которые обладают участками в старой части села (А), родовая однородность не соблюдается.

3. Традиционные поселения на равнине вблизи республиканского центра. Земли родов в центральной части села (А), новые земельные участки (D) со смешанной структурой (представители родов, как из старой части села, так и представители, прибывшие из разных поселений).

4. Бывшие станицы и новые поселения. В центральной старой части поселения (А) и в районе новостроек проживают разные семьи любых родов (D).

*Штриховкой показаны участки разных родов (фамилий).* Выполнено автором.

Модель 3 – старое ингушское поселение на равнине Плиево с выгодным географическим положением вблизи регионального центра. Право на получение земельного участка, как и в модели 2, имеют коренные жители. Но близость самого крупного города республики – Назрани – сформировала высокий спрос на земли в районах новостроек. Новые участки продаются независимо от того, какой фамилии покупатель.

В итоге, за условной границей 1958 г. в поселении смешанно проживают, как представители фамилий старой части села, так и некоренных жителей (в подавляющем большинстве, беженцы). Хорошее предложение цены делает продавцов индифферентными к фамилии покупателя. Но старая часть поселения закрыта для приобретающих землю извне (фамильные земли, так же, как и в 1 и 2 моделях, не продаются выходцам из других сел).

Тип 3 – «поселения с «разрушенной» системой традиционных институтов» описывает модель 4 на рис.2. Это поселения, в которых подавляющая часть жителей проживает не более 18 лет. Это, в подавляющем большинстве, беженцы – ингуши из РСО–Алания и Чечни. В поселениях как институт отсутствует эффект границы 1958 г. Здесь нет фамилий, проживавших здесь до де-

портации (за исключением не более 200 казаков в станице Троицкой). Поэтому и в старой части и в районах новостроек самый разнообразный фамильный состав жителей. Но здесь, больше, чем в остальных поселениях, неблагополучных семей, и их проблемами в большей степени занимаются не родственники и старейшины, а административные работники.

*Выводы.* Таким образом, к основным факторам, обеспечивающим устойчивость и особенности функционирования институтов в Ингушетии, можно отнести ландшафтное разнообразие территории, специфику ключевого ресурса и механизмы его распределения (земельные участки под ИЖС), разграничение сфер институциональной эффективности (сфера применения), устойчивость и адаптивность к изменениям и кризисам (экономическим, политическим, социальным и т.д.), характеристикой общества поселения – «коренные» жители или беженцы и переселенцы.

В ходе проведенного исследования на территории Ингушетия выявлены внутрорегиональные различия в градиенте «горы-равнины»:

- в механизмах выделения земельных участков;
- разрешении земельных споров;
- доступности рынка земли;
- стабильности социальной среды;

Различия социально-экономического положения поселений описываются классической моделью «центр-периферия»:

- на макроуровне – регион: «административный центр – поселение»;
- на микроуровне – поселение: «центр села – новостройки»;

Там, где традиционные институты слабые, наблюдаются неблагоприятные тенденции в социально-экономическом состоянии поселений (кражи, неблагополучные семьи и т.д.).

В поселениях, где традиционные институты сильны, преступность значительно ниже (или отсутствует), а, следовательно, социальная ситуация более благополучна. Также можно утверждать, что работа институтов родственной взаимопомощи в таких поселениях сглаживает экономическое расслоение, что подтверждается натурными обследованиями жилого фонда. В целом

поселения, вблизи крупных центров материально более состоятельны, чем более удаленные.

В случаях, когда получение статистической информации сталкивается с объективными трудностями, а применение классических методов экономико-географического исследования затруднительно, методика сравнительного институционального анализа позволяет с высокой степенью объективности выявить региональную специфику поселений.

### *Литература*

*Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н.* «Сравнительный институциональный анализ как новый инструмент исследования проблем пространственного развития». Региональные исследования. № 1(35), 2012.

*Нефедова Т.Г.* «Сельская Россия на перепутье». Новое издательство. 2003.

Северный Кавказ: Модернизационный вызов. Под ред. И.В. Стародубровской. Издательский дом «Дело». Москва, 2011.

### *Интернет источники:*

<http://ingstat.gks.ru> – Предварительные итоги Всероссийской переписи населения 2010 года по Республике Ингушетия.

[www.socpol.ru](http://www.socpol.ru) – Независимый институт социальной политики. Социальный атлас российских регионов.

## РАЗВИТИЕ ГОРНОКЛИМАТИЧЕСКОГО КУРОРТА «ЛАГОНАКИ» (АДЫГЕЯ): ПРОШЛОЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

• *Бормотов И.В.* •

О развитии Лагонакского нагорья активные разговоры идут с 1973 г. То, усиливаясь, то затихая надолго. Новая вспышка оживленных разговоров и обсуждений в прессе пришлось на зимние месяцы 2012 г., связанные с приездом на плато Лагонаки президента России. К планированию горнолыжных комплексов на плато Лагонаки приглашали итальянцев, французов, немцев и даже японцев.

Первые серьезные исследования были сделаны специалистом по планированию горнолыжных комплексов СССР А.А. Малениновым, краснодарским инженером Тепфером и ученым С.П. Лозовым.

Второй попыткой обосновывающей возможность развития Лагонакского нагорья стала научная работа И.В. Бормотова, изданная в 2-х томной научной монографии «Адыгея туристская» и «Лагонакское нагорье – стратегия развития». Развитию туризма в Майкопском районе посвящен ряд научных работ И.В. Бормотова, объединенных в брошюру «Туризм Адыгеи: проблемы и перспективы».

В настоящее время при выборе вариантов строительства курортных деревень на Лагонакском нагорье принято решение остановиться на проектировании и застройке двух совершенно автономных деревень с независимым друг от друга доступом, которые объединены в единый горнолыжный комплекс.

В проектах обеих деревень предусмотрены собственные нижние станции канатных дорог для быстрого доступа к горнолыжным трассам. В пределах пешей доступности от централь-

ных площадей, на которых расположены деревни, предполагается разместить подъемники, отели, магазины и развлекательные учреждения, а также обеспечить в эти зоны проезд автотранспорта.

*Общие данные проекта горнолыжного курорта «Лагонаки».*

- площадь туристской зоны составляет 210 кв. км.
- горнолыжная зона состоит из 268,5 км горнолыжных склонов и 55 подъемников;
- курорт «Лагонаки» состоит из 2-х деревень: «Адыгея» и «Краснодар»;
- по схеме проекта деревня «Краснодар» размещается на левобережной террасе реки Курджипс, ниже слияния ее с рекой Молочкой. Она располагается на административной территории Краснодарского края и не входит в состав заповедника. Туда подходит автодорога с поселка Мезмай. Деревня состоит из 3-х центров, в которых будут располагаться 3-5-ти звездочные отели с общим количеством мест 5804.

– по схеме проекта деревня «Адыгея» размещена в районе поляны Яворовой и на левом берегу Армянки. Поделена на две части восточную и южную. Здесь запланировано построить 14 отелей на 3980 мест;

– горно-рекреационный курорт состоит из 4-х пусковых комплексов. В первом комплексе запланировано построить 15 канатных дорог, 52,6км горнолыжных трасс и 177 отелей. Во втором пусковом комплексе запланировано построить 19 канатных дорог, 73,3 км горнолыжных трасс и 68 отелей. В третьем – 11 канатных дорог, 63,6км горнолыжных трасс и 204 отеля. В четвертом – 10 канатных дорог и 75км горнолыжных трасс.

*Технико-экономические показатели курорта «Лагонаки».*

- площадь территории под воздушно-лазерное сканирование составляет 908,54 км<sup>2</sup>;
- пропускная способность курорта 20 000 – 25 000 чел.\ день;
- потенциал создания мест в отелях – 15 000чел.;
- перепад высот на трассах 1100-2500 м;
- площади ОЭЗ – 383,84 км<sup>2</sup>, в том числе в Краснодарском крае – 212,73 км<sup>2</sup>, Республике Адыгея – 171,11 км<sup>2</sup>.

Основными источниками водоснабжения деревень являются подземные (скважинный водозабор). Выпуск очищенных вод канализации планируют осуществлять из деревни «Краснодар» в реку Курджипс, а из деревни «Адыгея» в реку Армянку, а по ней в реку Белая. В теплоснабжении запланировано использовать природный газ. Электроснабжение курорта «Лагонаки» планируется осуществлять из 2-х источников: за счет региональной электросети и электростанций на природном газе.

*Предшествующее проекту «Лагонаки» строительство инфраструктуры и предварительные объекты размещения туристов.* 1 февраля 2012 г. в Доме правительства под председательством Главы Республики Адыгея Аслана Тхакушинова состоялось совещание по вопросам создания круглогодичного горноклиматического курорта «Лагонаки». На совещании было отмечено, что в Адыгее организована комплексная работа по исполнению поручений правительства Российской Федерации, в вопросах касающихся создания туристского кластера на Северном Кавказе. За последние 5 лет в инфраструктуру будущих горнолыжных и рекреационных комплексов уже вложено 1 млрд. 109 млн. рублей. Реализация данного проекта позволит создать около 20 тысяч новых рабочих мест. Запланирована более детальная проработка всех спорных вопросов и проблем, которые должны быть отображены в «Стратегии развития курорта «Лагонаки».

– Разработан проект «Туристско-рекреационного комплекса «Хаджох» с предполагаемым объемом инвестиций 943,1 млн. рублей, который по проекту должен размещаться на северной окраине поселка Каменноостского. В этом комплексе планируется открыть сеть многоэтажных гостиниц, пункты питания, аквапарк, СПА-объекты, деловые центры и т.д.

– Разработан проект круглогодичного горноклиматического курорта «Лагонаки», с оборудованием горнолыжных трасс, строительством гондольных, кресельных и бугельно-буксировочных канатных дорог на северных и северо-западных склонах горы Гузерипль, северных склонах горы Оштен, северо-восточных склонов горы Абадзеш для одновременного катания 20-25 тысяч человек, с сетью гостиничных комплексов на 5500 мест, пунктов

общественного питания и досуга (деревня «Яворовая поляна» – на 2500 мест, деревня «Курджипис» 2500 мест, деревня «Щице» – на 500 мест).

Самое интересное, что в этом проекте совершенно отсутствуют одни из самых перспективных территорий Лагонакского нагорья для развития горнолыжного отдыха и спорта. Первое – *это район горы Мессо* (северный цирк). Второе – *это местность западной стороны горы Фишт*. Они не озвучиваются в средствах массовой информации. По-видимому, эти незапланированные крупные горнолыжные комплексы на западной стороне Лагонакского нагорья, будут строиться как элитарный курорт, и выделены в особую программу развития страны. По нашему мнению, строительство этого крупного горнолыжного комплекса либо засекречено, либо планируется развивать за счет частных инвесторов из Республики Адыгея.

На наш взгляд, нерешенная проблема развития данного горнолыжного направления, может повлечь за собой более серьезную проблему эрозийных процессов, начавшихся вдоль проложенного полотна дороги. Здесь необходимо срочно проводить укрепительные работы по стабилизации грунтов, а затем уже законсервировать территорию будущего курорта до лучших времен.

В настоящее время в переговорных процессах с заповедником постоянно поднимается вопрос возврата территорий в хозяйственную деятельность для развития туризма, но практических действий так и не сделано никаких. Передача в заповедник территории Лагонакского нагорья правительством Адыгеи осуществлялась на условиях сохранения традиционных форм хозяйствования, то есть развития туризма и развития отгонного скотоводства. Эти условия необходимо соблюдать.

Теперь, когда бывший Президент Республики Адыгея А.А. Джаримов в своей дальновидной и мудрой политике сохранил в государственной собственности сельхозугодия Лагонакского нагорья можно вести диалог с заповедником. Если бы было наоборот, и земля горных пастбищ разошлась по паевым частным наделам, началась бы торговля землей, и тогда о горнолыжном курорте точно можно было бы забыть.

Туристический комплекс на плато Лагонаки – деревне «Адыгея» (первоначально этот комплекс носил название «Оштен»). Затем эту территорию обозначили как комплекс «Яворовая поляна» с сохранением тех же нагрузок на гору Гузерибль. Теперь, когда треть горы Гузерибль сошла в виде селевого потока в реку Тепляк и на неопределенный период замутила реку Белую, необходимо еще раз вернуться к геологическому исследованию этой части горы на пригодность ее для горнолыжного курорта. Мне как руководителю спасотряда ведшего спасработы осенью 1975 г. по поиску погибших туристов 30-го Всесоюзного маршрута пришлось детально обследовать восточные склоны горы Гузерибль.

*Основные проблемные вопросы при проведении переговоров между заповедником и республиканскими властями:*

– Определить какие территории нужно действительно отдать под строгую охрану заповедника, а какие под развитие горнолыжного курорта.

– Провести зонирование природоохранного резервата и функциональное районирование мест максимально пригодных для горнолыжных трасс.

Отойти наконец-то от «гигантомании». Сначала взять, к примеру, комплекс «Оштен». Решить все организационные, финансовые и экологические формальности.

– Создание транспортных развязок. До сих пор нет дороги от перевала Азишского к подножью горы Оштен. Следует закольцевать этот вектор дороги от верховьев реки Курджипс, до реки Молочки. Грунтовые дороги здесь существуют десятки лет. По ним пастухи перевозили грузы и товары к своим стойбищам.

*Проблема сохранения природы.* Самой серьезной проблемой круглогодичного горноклиматического курорта «Лагонаки» является проблема сохранения экосистемы Лагонакского нагорья.

В планируемом проекте, в том варианте, который был представлен на экономических форумах, вызывает особую тревогу, непредсказуемость и опасение. Совершенно не просчитано, какой вред будет нанесен Кавказскому государственному природному биосферному заповеднику, в который входит Лагонакское нагорье и на котором запланировано развивать суперкрупные и широкомасштабные туристские комплексы.

Гиганты туристской индустрии строить нельзя в горной системе подверженной сейсмике до 9 баллов по шкале Рихтера и расширенному карсту, в котором зарождаются основные богатые питьевой водой реки Бзыха, Медвежка, Желобная, Армянка, Тепляк, Курджипис и Цице.

В горной системе пористой как губка с пещерами, с карстовыми полостями и подземными реками. Если с планированием строительства линейных объектов (бугельные подъемники, канатно-кресельные дороги) еще можно дискутировать, то особенно опасно выносить в район альпийских лугов Лагонакского нагорья объекты капитального строительства для размещения и питания туристов.

Особенно волнует планирование деревни «Цице». Да бесспорно долина реки Цице от озера Оштен до начала Второго цицинского каньона имеет прекрасные природные возможности для массовых катаний на горных лыжах. А с другой стороны – река Цице составляет основной дебет и запаковывается в трубы Майкопского группового водопровода и подается в город Майкоп как прекрасная питьевая вода.

*Проблема «гигантомании».* В 2003 г. Кабинетом Министров Республики Адыгея планировалось строительство крупномасштабных комплексов по Программе развития Республики Адыгея. По этому проекту, всю горную часть Адыгеи, должны были застроить 20-ти этажными небоскребами. Было утверждено «Туристское и санаторно-курортное направления (2003-2018 гг.)», автором которой, являлся Батмен А.Х. Этот поверхностный подход планирования строительства, по-видимому, прогрессирует и у современных проектировщиков, не изучивших основ горно-рекреационного природопользования.

Мы наблюдаем второй, более яркий всплеск «гигантомании» в Адыгее, планирование КМРА строительства «супергигантов» в Майкопском районе. Так запроектированы в поселке Каменно-мостском суперкрупные комплексы (по данным прессы на 8 тыс. мест размещения). Гостиничные небоскребы в Хаджохе с аквапарками и водными стадионами, которые обслужить не хватит населения и двух таких крупных поселков как Каменно-мостский.

Хотя во всем мире в горных курортах Испании, Италии, Австрии, Германии и Швейцарии не строят многоэтажных гигантов. Там уютные разбросанные по террасам и долинам, прекрасно вписывающиеся в природный ландшафт небольшие гостиницы.

*Проблема кадров.* Планируется создать и подготовить 20 тысяч новых рабочих мест и профессий для сферы обслуживания планируемого горнолыжного комплекса «Лагонаки». На наш взгляд, прежде чем озвучивать эту цифру в средствах массовой информации надо сначала изучить демографические условия и возможности горной долины. Например: в поселке Гужерипль проживает около 100 человек, в с. Хамышки 819 чел., в ст. Даховской 1436 чел., в пос. Каменноостском – 7734 чел., в пос. Победа – 172 чел., в х. Веселый – 61 чел., в ст. Абадзехская 3840 чел., в пос. Первомайский 1342 чел. в х. Веселый – 310 чел., в ст. Севастопольская – 632 чел., в ст. Новосвободная – 647 чел., в пос. Усть-Сахрай – 311 чел., в с. Новопрохладное – 195 чел., в п. Меркулаевка – 84 чел. Итого всего населения максимально приближенных населенных пунктов к горнолыжному комплексу составляет 17 683 человека.

В настоящее время современный коммерческий туризм Адыгеи задыхается от отсутствия кадров в обслуживающем туристском секторе. Сегодня Адыгея не в состоянии обеспечить экскурсоводами, инструкторами, барменами, гостиничными менеджерами существующий туристский сектор экономики. И к решению данной проблемы пока еще не приступали.

В советский период был в Адыгее положительный пример подготовки кадров для туризма, где на факультете общественных профессий пединститута ежегодно готовили 100 инструкторов планового туризма, а их все равно систематически не хватало. В Европе в туристских ВУЗах студенты не только получают высшее образование, но такие профессии как администратор гостиницы, бармен, экскурсовод, гид-проводник.

Самая важная профессия в активных видах туризма это инструктор, гид или проводник. В ходе реформ она выпала из перечня профессий Минтруда России. За 20 лет реформ в Адыгее к проблеме восстановления специальности так и не приступали.

*Проблема досуга туристов.* Всем понятна аксиома, что поток туристов зависит от привлекательности горного района и

его рекламы. Поток туристов с каждым годом увеличивается. Рекламные проспекты Комитета Республики Адыгея по туризму и курортам продолжают активно звать гостей.

За двадцать лет коммерческого развития туризма только оборудовано три объекта показа Хаджохская теснина, Водопады Руфабго и Азишская пещера. Остальная часть интереснейших аттрактивов горной Адыгеи совершенно неизвестна туристам и работа по учету, обозначению, освоению совершенно не ведется.

Чтобы туристам сходить и осмотреть пещеры Уна-Коза, водопады реки Сюк, Сахрая или Фарса приходится каждый раз быть первопроходцами и первооткрывателями новых «земель».

Не оборудуются туристские тропы, не ставятся указатели к интересным объектам, не подготавливается экскурсионная и путевая информация для туристов. И самое главное после 20 лет активных разговоров о развитии туризма и траты солидных бюджетных средств на туризм так и не появилась ни одна туристская оборудованная по всем правилам тропа.

Даже в появившихся кратких путеводителях, информация, к примеру, о пещерах Аминовского ущелья, то, как к ним добраться, где разыскать тропу, отсутствует.

До настоящего времени для туристов Адыгея глухой, нехоженный таежный район. В этом направлении развития туризма – целина и непочатый край работы.

*Весь зарубежный опыт развития туризма говорит о том, что первично это учет, оборудование аттрактивов и подходов к ним. А строительство гостиниц это уже вторично.*

У нас в Адыгее изобрели новый совершенно уникальный метод развития туризма. Запланировали строить гигантские комплексы, совершенно не зная местных аттрактивов и не имеющих тропиночную сеть к ним.

*По нашему мнению необходимо в срочном порядке приступить к изучению, учету и оборудованию троп к туристским достопримечательностям. Ежегодно планировать на эти мероприятия бюджетные средства.*

Например: в горной Швейцарии, Австрии, Италии и Германии нет ни одной горной долины, в которой бы не было информационного туристского центра, целой сети туристских оборудо-

дованных маршрутов и объектов. Даже в самых отдаленных горных деревнях под навесиком стоят включенные компьютеры, где можно получить исчерпывающую информацию о туризме. В любой германской кирхе в горах при входе в нее вы получите в первую очередь информацию о достопримечательностях этой местности, а уже потом о боге. Именно такую модель оборудования горных троп по наш взгляд необходимо проектировать в долине реки Белой.

Следует создавать маршруты выходного дня и программы отдыха для туристов. В настоящее время в горах Адыгеи появилось много частных гостевых домов и минигостиниц, а программ отдыха туристов не существует. Экскурсионного информационного материала для составления экскурсий очень мало. И такая литература не запланирована к изданию и распространению среди субъектов туристского рынка.

Думается, что на данном этапе развития туризма в Адыгее вместо «гигантомани» следует создавать сеть коротких маршрутов к достопримечательностям поселка Каменноостского, станции Даховской, сел Хамышки и Новопрохладного. Чтобы отдыхающие могли путешествовать пешком, на конях, на джипах, на квадрациклах и рафтах. Маршруты не разрабатываются, не маркируются, не оборудуются.

*Проблема отсутствия нормативно-правовой базы в сфере туризма Республики Адыгея.* В Адыгее сложилась совершенно бессистемная, спонтанная и стихийная форма развития туризма. Но все, же туризм даже при таких условиях развивается. Населению горного района предоставлена в этом приоритетном направлении экономики Адыгеи «игра без правил». Строятся всевозможные гостевые дома, усадьбы и гостиницы в Майкопском районе без изучения требований к стандартам комфортности. Проблема слабой информированности, туристской просвещенности населения района в этом направлении. Снабжения его необходимой информацией по развитию сферы услуг стоит наиболее остро.

Для туристов есть прокаты санок для катания на снежных склонах, квадрациклов, коней, снегоходов, рафтов. Травматизм с каждым годом катастрофически растет. Автотранспорт скорой

помощи поселка Каменноостского, не успевает доставлять травмированных в больницы, с саночных трасс на Лагонаках. Каждый год увеличивается счет погибших от услуг туризма.

В Адыгее нет службы, которая в горах отслеживала бы безопасность предоставляемых услуг (оборудованность горных троп, надежность страховочных перил, опыт участников сплава для прохождения категорийных порогов и т.д.)

*Заключение.* Развитие Лагонакского нагорья – это как раз тот самый «журавль в небе», о котором много лет все говорят, но никто не представляет, как он выглядит, или хотя бы как может выглядеть. В погоне за «журавлем» совершенно забыта «синица». «Синица» – это те традиционно сложившиеся виды рекреации в Адыгее и то, что мы можем рационально развивать здесь в долине реки Белой в любое время года.

## ШВЕЙЦАРСКИЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА, ЭКОНОМИКИ И ГОРНЫХ ПРОСТРАНСТВ

**ШВЕЙЦАРСКОЕ «ЧУДО»: ОДНО ГОСУДАРСТВО,  
ДВЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ РЕЛИГИИ, ЧЕТЫРЕ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ ЯЗЫКА, 26 КАНТОНОВ,  
2500 ОБЩИН – И ВСЕ ЭТО НА 8 МИЛЛИОНОВ ЖИТЕЛЕЙ  
И НЕМНОГИМ БОЛЕЕ 40 ТЫСЯЧ КВАДРАТНЫХ  
КИЛОМЕТРОВ. И ОДНАКО ЭТО РАБОТАЕТ,  
ПРИЧЕМ ДАЖЕ ОЧЕНЬ НЕПЛОХО!**

• *Кубли Оливье* •

**Ш**вейцарцы любят говорить о своей стране как о «Sonderfall<sup>1</sup>», особом случае. Такое излишнее кокетство может показаться удивительным в стране, где влияние кальвинистского аскетизма, хоть и сдающего свои позиции, все же еще достаточно сильно. И все же швейцарцы, не имеющие привычки трубить о своих достижениях, не так уж и заблуждаются в данном случае. Швейцария – страна особая по многим причинам, о которых мы, конечно, подробно расскажем в этой статье. Среди наиболее часто упоминаемых, в частности, за рубежом, ее особенностей назовем прямую демократию, то есть

---

<sup>1</sup> Как ни странно, единственная в Швейцарии работа, основанная на коцепте «Sonderfall» (Jean-Daniel Clavel, Alain M. Schoenenberger, «Sonderfall ade – die Schweiz auf neuen Wegen», Zurich, SIA, 2000), написана для того, чтобы провозгласить конец швейцарской исключительности. Уточним, что мы не согласны с выводами авторов и считаем, что Швейцария по-прежнему является исключением во многих областях, что мы и покажем в дальнейшем.

предоставление народу возможности непосредственно выражать свое отношение к политическим решениям; или вспомним о том, что эта европейская страна не является членом Евросоюза, как и Норвегия. При этом если последняя расположена немного на отшибе, на северо-западе Европы, то Швейцария образует своего рода анклав в самом центре территории Европейского Союза. С учетом того, что эта страна занимает одно из первых мест в мире по валовому национальному продукту на душу населения и 19-е – в абсолютном выражении<sup>2</sup> (при населении в 8 млн. чел.), имея самый низкий в Европе уровень безработицы<sup>3</sup>, у других государств и регионов может возникнуть сильный соблазн перенять швейцарский опыт, чтобы – а почему бы и нет – достичь тех же показателей в экономике и такого же уровня жизни. Мы увидим, что швейцарский Sonderfall, или вернее швейцарские особенности, являются результатом особых исторических, географических, политических и экономических условий, а потому кажется маловероятным, чтобы их можно было воспроизвести один к одному на другой территории. Тем не менее, если попытаться всего лишь осторожно сформулировать некоторые гипотезы о причинах швейцарского чуда, они могут вдохновить других, даже если, еще раз повторим, Швейцария, сколь бы особым случаем она не была, не имеет волшебного рецепта ни для обеспечения политической стабильности, ни для достижения экономического успеха, хоть и может гордиться известными достижениями в этих двух сферах, к тому же связанных между собой. К этой теме у нас еще будет случай вернуться. Но начнем все по порядку.

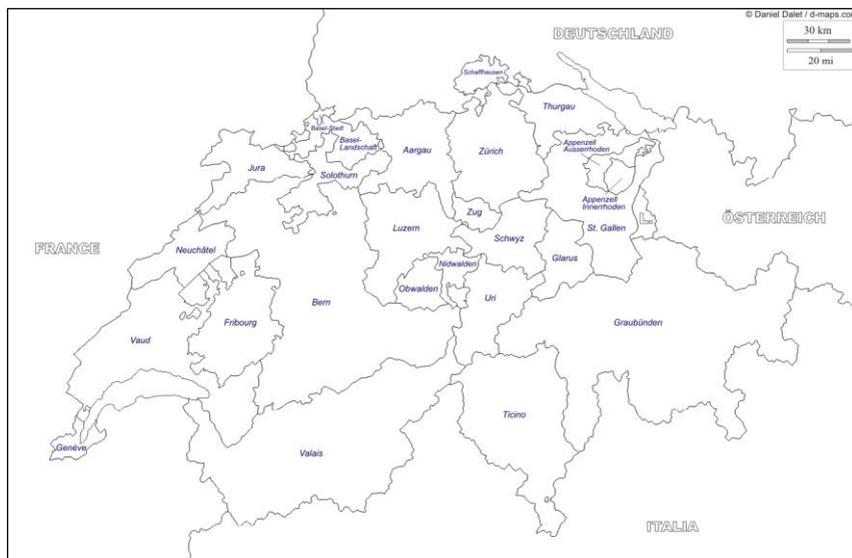
*26 государств в одной федерации.* Швейцария, хоть она и называется Конфедерацией, на самом деле – федеративное государство, что само по себе не является чем-то особенным. Германия, США и Россия – тоже федеративные государства. Ничего особенного, если не считать того, что в состав швейцарской федерации входят 26 государств (кантонов) с совокупным населением в 8 миллионов человек и общей площадью 41'285 квад-

---

<sup>2</sup> По данным МВФ за 2011 г.

<sup>3</sup> См. АМЕСО, Commission européenne, Affaires économique et financières.

ратных километров, тогда как в Германии с ее 80 миллионами жителей и территорией в 357'026 квадратных километров всего 16 федеральных земель<sup>4</sup>. Три из этих земель численностью населения превосходят всю Швейцарию, причем самое забавное в том, что две из них (Бавария и Баден-Вюртенберг) с ней граничат. Еще одно по меньшей мере удивительное сравнение: население этого конгломерата из 26 государств составляет лишь две трети численности населения Москвы. Самое маленькое государство в составе Швейцарии, Аппенцель-Иннерроден, насчитывает немногим больше 15'000 жителей. Единственный в мире случай: примерно каждый трехсотый обитатель этого микроскопического государства – депутат парламента.



Карта опубликована: [http://d-maps.com/carte.php?lib=suisse\\_carte&num\\_car=4055&lang=fr](http://d-maps.com/carte.php?lib=suisse_carte&num_car=4055&lang=fr) / © Daniel Dalet – d-maps.com

<sup>4</sup> По данным Федерального бюро статистики (OFS).

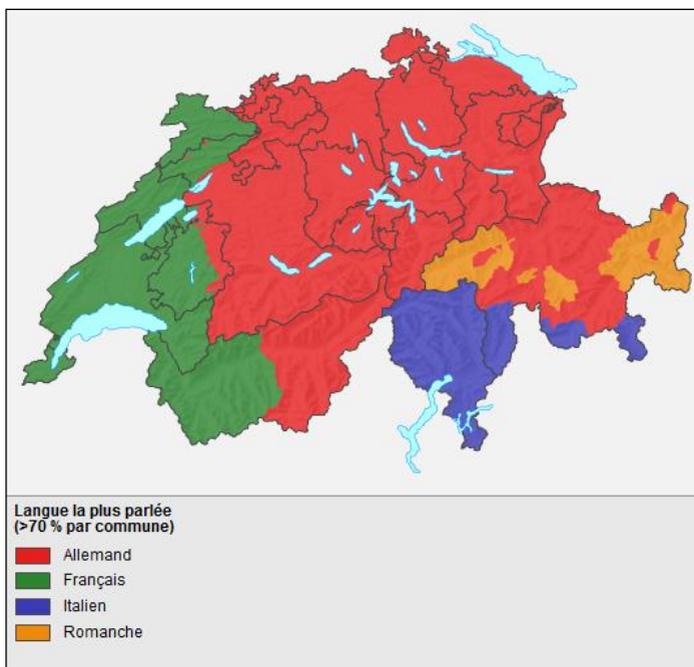
Очевидно, в Швейцарии никого не смущает мелкий масштаб, хотя самый многонаселенный кантон, Цюрих, насчитывает все же более миллиона жителей. Это подводит нас ко второй особенности административно-территориального деления страны, а именно его крайней неравномерности, в частности (но не только) по размеру.

Сразу же уточним, что швейцарские кантоны – это не фольклорные образования. В Швейцарии все, что официально не относится к компетенции федеративного государства, находится в ведении кантонов. И последние имеют важные прерогативы, в частности, в том, что касается полиции, территориального планирования, образования или здравоохранения. Кроме того, швейцарский парламент состоит из двух строго равноправных палат: Национального совета, представляющего народ, и Государственного совета, представляющего кантоны, каждый из которых делегирует двух сенаторов. Таким образом, в так называемой верхней палате парламента для делегирования одного сенатора полмиллиона жителей Цюриха имеют столько же власти, сколько 15 тысяч жителей Аппенцеля (последних представляет один сенатор, поскольку Аппенцель-Иннерроден – так называемый полукантон: странный термин, на котором, однако, не стоит здесь особо останавливаться).

Помимо властных полномочий, швейцарские кантоны обладают мощной идентичностью. Швейцарец является таковым потому, что он, прежде всего, житель Берна или Цюриха, Во или Вале, а не наоборот. Каждый из нас в первую очередь ощущает принадлежность к своему уголку страны, и уже потом – к более крупному целому: Швейцарии. В начале 21 века – века мегаполисов, где концентрируется население, а с ним и власть, в эпоху континентальных объединений, таких как ЕС, политическая и территориальная организация Швейцарии может показаться анахронизмом.

*Четыре языка.* Швейцария – не только политическая, но и лингвистическая мозаика. Здесь официально признаны четыре национальных языка: немецкий, французский, итальянский – то есть языки трех могущественных соседей, а также ретороманский, альпийский диалект, на котором говорят несколько десят-

ков тысяч человек в горах Граубюндена. Конечно, хотя этот последний язык и признан национальным, на него переводятся не все официальные документы, так же как не все надписи на упаковках потребительских товаров, которые чаще всего выполнены на трех языках, а то и вовсе на английском. Языки тоже характеризуются неравномерностью распространения. Немецкий является родным приблизительно для двух третей населения, французский – для одной пятой, тогда как на долю итальянского приходится только 6,5%, носителей же ретороманского и вовсе не более 1%. Для остального населения родными являются языки иммиграции (в частности, турецкий, португальский, испанский, сербохорватский и албанский)<sup>5</sup>.



Источник: Федеральное бюро статистики. Население по основному языку, 2000 г. © OFS, ThemaKart, Neuchâtel 2004.

<sup>5</sup> По данным Федерального бюро статистики (OFS) за 2010 г.

Каким же образом столь раздробленная и неоднородная в политическом и языковом отношении страна умудряется демонстрировать такие экономические достижения, в то время как Кавказ живет в состоянии латентного конфликта, Бельгии угрожает раскол и всего 20 лет прошло с того момента, когда перестала существовать Югославия?

*Две официальных религии.* В таком случае, возможно, стабильность Швейцарии обеспечивает твердыня протестантизма или, наоборот, единодушная приверженность Святому престолу римско-католической церкви? Но нет, как если бы уже описанных линий разлома было недостаточно, в Швейцарии официально признаны две религии: католицизм и протестантизм, исповедуемые соответственно 42% и 33% населения. Швейцария признает свободу совести и религиозных культов, здесь присутствуют также сильная исламская община, иудеи, православные и еще буддисты.

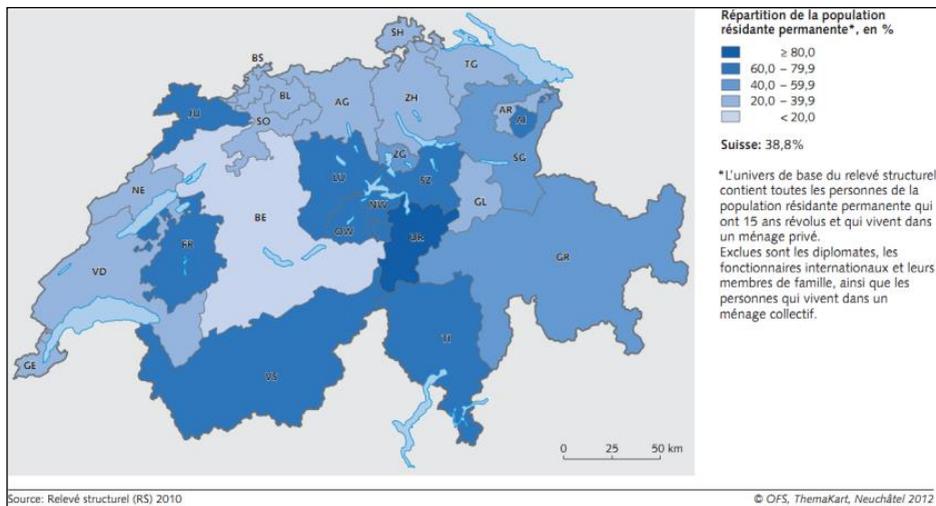
Добрых 10% населения отказались от крещения и декларируют свою безрелигиозность, причем многие среди этих людей происходят из традиционно католических или протестантских семей. Однако и в этом вопросе Швейцария не похожа на Северную Ирландию или Шотландию. Здесь не бывает кровопролитных спортивных «дерби» между католиками и протестантами, как в Глазго. В прошлом так было не всегда, в Швейцарии тоже имели место религиозные войны. Последней стала Зондербундская война в конце 1847 г., когда 7 католических кантонов тщетно пытались помешать, с оружием в руках, созданию федеративного государства, за которое ратовали протестантские кантоны. Да, действительно, первоначально границы кантонов в большинстве случаев совпадали с конфессиональными границами. Однако даже Зондербундская война не стала всеобщей войной между католиками и протестантами. Например, католический кантон Тичино отказался примкнуть к Зондербунду, тогда как протестантский кантон Невшатель, в свою очередь, отказался сражаться на стороне федеральных войск, в большинстве своем протестантских<sup>6</sup>. Конфессиональные различия – объ-

---

<sup>6</sup> Среди недавних публикаций, посвященных Зондербундской войне, можно назвать: Pierre du Bois, « La guerre du Sonderbund, La Suisse de 1847 », Paris, Editions Alvik, 2002.

активная данность швейцарской жизни, но и им не под силу подменить собой священный принцип кантональной автономии. Полтора века спустя в результате внутренних миграций и массового исхода из села совсем не редкость, когда в официально протестантском кантоне католики составляют большинство населения<sup>7</sup>.

### Католики



Распределение постоянного населения, в %

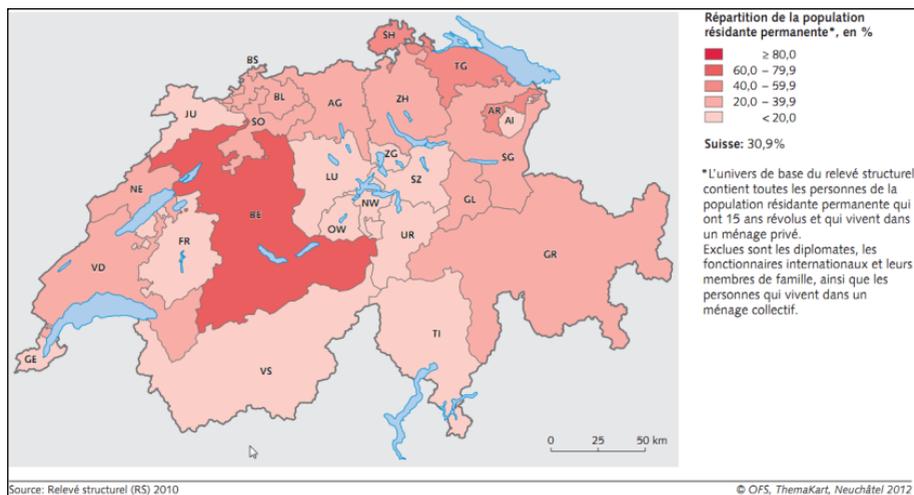
В целом по Швейцарии: 38,8%

Генеральная совокупность выборочного исследования включает все постоянное население в возрасте от 15 лет и старше, живущих в частных домохозяйствах, и не включает дипломатов, международных чиновников и членов их семей, а также лиц, живущих в коллективных хозяйствах.

Источник: Федеральное бюро статистики. Постоянное население, исповедующее католицизм в 2010 г. © OFS, ThemaKart, Neuchâtel, 2012.

<sup>7</sup> Так случилось, например, с Женевой, которую иногда считают протестантским Римом, в частности, из-за того, что это родина реформатора Кальвина, а также из-за того, что здесь нашли убежище многие протестанты, изгнанные из Франции в результате отмены Нантского эдикта королем Людовиком XIV в 1685 г.

## Протестанты



Распределение постоянного населения, в %

В целом по Швейцарии 30,9%

Генеральная совокупность выборочного исследования включает все постоянное население в возрасте от 15 лет и старше, живущих в частных домохозяйствах, и не включает дипломатов, международных чиновников и членов их семей, а также лиц, живущих в коллективных хозяйствах.

*Источник: Федеральное бюро статистики. Постоянное население, исповедующее протестантизм в 2010 г. – © OFS, ThemaKart, Neuchâtel, 2012.*

Кроме того, швейцарское общество сильно секуляризировано, и сегодня религиозная война или даже серьезный политический раскол на религиозной почве не представляются возможными. Тем не менее, в некоторых вопросах религиозные различия еще играют роль, вспомним хотя бы историю с разделением кантона Юра<sup>8</sup> или разницу в отношении к абортам в различных регионах.

<sup>8</sup> Кантон Юра был создан в 1979 г. после нескольких народных голосований. Сегодня он состоит из трех округов с преимущественно католическим населением, входивших прежде в Базельское епископство, простиравшееся к югу от этого города (не включая его). Этот регион был отне-

*Горы.* Швейцария – горная страна. Об этом, наверное, нелишне напомнить, особенно если мы ищем возможные параллели с Кавказом. Говоря «горы», мы подразумеваем хребты и разделенные ими долины. В бернской Юре житель долины Сент-Имье отличается от жителя долины Таванн, хотя мы находимся в одном и том же кантоне и в преимущественно протестантском регионе. В Альпах у жителя округа Сурсельва мало общего с жителем Энгадина, разве что оба принадлежат к одному кантону (в данном случае – Граубюнден, также с небольшим протестантским доминированием), и говорят при этом на одном и том же диалекте: ретороманском. «Верхняя» и «нижняя» части кантона Невшатель, где расположена Высшая школа Арк, находятся в состоянии острой конкуренции. Население кантона составляет чуть больше 170'000 человек, но он безнадежно разделен горой Ла Вю-дез-Альп, несмотря на два прорезавших ее туннеля: автомобильный и железнодорожный. Таким образом, с точки зрения разломов по линии этничности, идентичности и даже политики Швейцария ничем не уступает Балканам или Кавказу.

И однако, это работает, причем совсем неплохо...

На данном этапе, очевидно, можно лишь сформулировать некоторые гипотезы, объясняющие, с одной стороны, удивительное социальное согласие, и с другой – экономические успехи, характеризующие Швейцарию. Никакое объяснение не сможет, по определению, получить неопровержимое научное подтверждение. Тем не менее, стоит упомянуть некоторые особенности, о которых можно с большой долей уверенности сказать, что они как-то причастны к швейцарской «success story».

*Пересекающиеся разломы.* Эта гипотеза часто высказывается в качестве объяснения политической стабильности Швейцарии, несмотря на ее «этническую» раздробленность. Наиболее часто упоминаемый разлом – безусловно, языковой, в частности, между

---

сен к кантону Берн на Венском конгрессе в 1815 г. великими европейскими державами, победившими Наполеона. В 1970-е гг. три южных округа, населенные в основном протестантами, решили остаться в составе Бернского кантона. С тех пор сторонники существования кантона Юра считают его «разделенным». Среди приверженцев этой точки зрения можно назвать А. Пишара (Alain Pichard, «La question jurassienne», Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004).

франкофонами и германофонами. Он особенно усилился благодаря СМИ и, в частности, телевидению, которое с помощью языков вещания упрочило разделение Швейцарии на три языковых региона. Кроме того, носители каждого из трех языков охотно смотрят немецкие, французские или итальянские телепрограммы, что усиливает и культурный разлом. Известна история о злключениях популярной французской певицы, которая была очень удивлена, не получив обычного VIP-приема на борту Швейцарских авиалиний: стюардессы были немецкоговорящие и просто ее не знали. Другой пример: Стефан Клапрот сегодня, пожалуй, наиболее «раскрученная» звезда немецкоязычного швейцарского телевидения. Он может спокойно прогуливаться инкогнито по улицам Женевы: швейцарцам-франкофонам (называемым также романдскими швейцарцами, или романдами) он незнаком.

Итак, можно было бы себе представить раскол Швейцарии на франкоязычную и немецкоязычную части (разве полковник Каддафи не предлагал разделить Швейцарию между Францией, Италией и Германией по языковым границам<sup>9</sup>). Если бы не одно «но»... Конечно, невозможно спорить с тем, что языковой и культурный разломы в последние несколько десятилетий углубились (часто употребляют выражение «ров решти»<sup>10</sup>, по названию типичного для немецкой Швейцарии блюда из картофеля, чтобы обозначить «границу» между франкофонами и германофонами). Но в том-то и дело, что «ров решти» не совпадает ни с какой политической границей. Три швейцарских кантона двуязычны (Берн, Фрибур и Вале), а жители Граубюндена говорят даже на трех языках (немецком, итальянском и ретороманском).

Чтобы разделить Швейцарию на языковые регионы, пришлось бы разделить кантоны, что, принимая во внимание их почти свя-

---

<sup>9</sup> Конфликт между Швейцарией и Ливией полковника Каддафи произошел из-за того, что женевская полиция грубо задержала 15 июля 2008 г. одного из сыновей бывшего ливийского руководителя. 4 сентября 2009 г. на сайте агентства Swissinfo появилось сообщение о том, что Ливия потребовала в наказание включить в повестку дня Генеральной ассамблеи ООН 23 сентября предложение о том, «чтобы Швейцария была стерта с карты мира, а ее языковые регионы были разделены между соседними странами» – требование, однако, было отклонено.

<sup>10</sup> нем. Рештиграбен – прим. пер.

ценный характер, не представляется возможным. Пришлось бы даже разделить некоторые города: Фрибур, Бьен<sup>11</sup> в кантоне Берн и Сьерр в кантоне Вале совершенно официально двуязычны. Кроме того, в Граубюндене нет компактных ареалов распространения языков: три италиязычные долины и долины, где говорят на рето-романском языке, перемежаются с немецкоязычными зонами.

Короче говоря, политические (и религиозные) разделительные линии не совпадают с языковыми, что, по мнению многих авторов, их взаимно аннулирует<sup>12</sup>.

Кроме того, существуют четыре полностью франкоязычных кантона (в дополнение к двуязычным), которые друг друга недолюбливают. Романдские юмористы любят шутить над этим соперничеством, представляя его в некоторых юморесках как «войну между романдами». Не говоря уже о том, что разделительные линии проходят иногда внутри кантонов, как, например, в уже упоминавшемся кантоне Невшатель, а также в Во и Вале. С немецкоязычной стороны все еще сложнее: 18 кантонов, включая Граубюнден (но без Тичино, целиком италиязычного), плюс три франко-немецких двуязычных. Все это создает слишком много разделительных линий внутри языковой общности.

Таблица. *Постоянное население в возрасте 14 лет и старше по религиозной принадлежности и основному языку, 2010 г.*

	<b>Римские католики</b>	<b>Протестанты</b>	<b>Другие религии или без религии</b>
Немецкий	36%	39%	25%
Французский	42%	24%	34%

Доверительный интервал  $\leq 0.5\% \geq 1.5\%$ .

Примечание: Участники опроса могли указать несколько языков.

Генеральная совокупность выборочного исследования включает все постоянное население в возрасте от 15 лет и старше, живущих в частных домохозяйствах, и не включает дипломатов, международных чиновников и членов их семей, а также лиц, живущих в коллективных хозяйствах.

<sup>11</sup> нем. Биль – прим. пер.

<sup>12</sup> Эту точку зрения отстаивают, в частности, Рене Кнюзель и Даниэль-Луи Сейлер в вышедшем под их совместной редакцией коллективном издании: « Vous avez dit Suisse romande ? », Lausanne, éditions 24 heures, 1989.

Источник: RS/информационная служба выборочного исследования © OFS.

*Множество центров.* Другая особенность Швейцарии, хотя нечто подобное можно встретить в Германии и Голландии, – это множественность центров. В Швейцарии нет одного большого города. В каждом языковом регионе таких несколько, что, похоже, тоже гарантирует общую стабильность страны. Так, например, в немецкоязычной части, если Цюрих является безусловным экономическим центром Швейцарии, то Берн исполняет столичные функции (он расположен вблизи франкоязычной зоны). Базель, же, «третий вор»<sup>13</sup>, имеет самый высокий в стране валовой внутренний продукт на душу населения благодаря своей фармацевтической промышленности<sup>14</sup>. Таким образом, соперничество между жителями Базеля и Цюриха ни в чем не уступает соперничеству между жителями Мадрида и Барселоны, и футбольные матчи между командами двух городов регулярно заканчиваются стычками между их болельщиками. И однако, оба города населяют немецкоязычные протестанты. С романдской стороны, хотя Женева, второй по численности населения швейцарский город, и главенствует, ее власть уравновешивается Лозанной – конечно, менее населенной, но входящей в состав кантона Во, который почти вдвое превышает женеvский кантон по численности населения. Инициатива по слиянию двух кантонов, выдвинутая в 1990-х гг., была отвергнута в ходе голосования тремя четвертями голосов, то есть подавляющим большинством голосующих.

Мы, наверное, никогда не узнаем, существовала ли бы Швейцария в ее нынешнем виде, не будь в ней двух больших городов: одного – франкоязычного, другого – немецкоязычного<sup>15</sup>. Но что мы

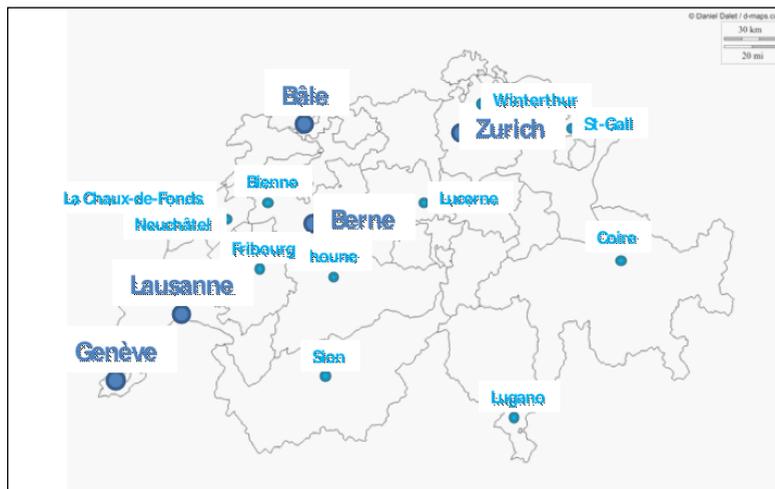
---

<sup>13</sup> Отсылка к басне Лафонтена «Осел и воры», где говорится о том, как, пока двое воров дрались между собой из-за осла, третий подкрался и увел его. Мораль басни такова: «Не так же ль точно часто поступают/Державы сильные со слабою страной?!/Из-за нее заводят спор между собой,/Одна другую в битвах поражают,/И обе ничего не достигают;/А третий кто-нибудь без шума и хлопот/Добычу их себе берет» (прим. перев).

<sup>14</sup> См. Peter Eisenhut, «Economie politique actuelle» ,Zürich, Rüeegger Verlag, 2008.

<sup>15</sup> В моей книге о национализме в Югославии, опубликованной в 1998 г. («Du nationalisme yougoslave aux nationalismes post-yougoslaves»), Paris, L’Harmattan, 1998, я выдвинул гипотезу, что одной из причин распада

знаем точно, это что 5 крупных городов и с десяток средних накладываются на швейцарскую территорию, как сетка, а их соперничество парадоксальным образом является залогом стабильности страны в целом, обеспечивая систему сдержек и противовесов.



Источник: [http://d-maps.com/carte.php?lib=suisse\\_carte&num\\_car=24785&lang=fr/](http://d-maps.com/carte.php?lib=suisse_carte&num_car=24785&lang=fr/) © Daniel Dalet – d-maps.com

*Сложность государственных институтов и стабильность.*  
В наш быстрый век, когда Интернет и смартфоны многократно увеличивают скорость передачи информации, Швейцария остается страной, где все происходит... медленно. Часто требуется несколько лет, чтобы проект закона стал законом, потому что для его принятия нужно одобрение двух палат парламента, а иногда и народа. Если между двумя палатами нет согласия, или если могущественные ассоциации угрожают объявить референдум, вынуждая вынести проект на всенародное голосование, организуются дискуссии, направленные на поиск компромисса.

югославской федерации было наличие двух конкурирующих городских центров: Белграда и Загреба, каждый из которых мог опереться не только на мощные идентификационные маркеры, но и на определенный экономический и политический вес в оправдание своего решения об отделении.

Швейцария – по преимуществу страна компромисса<sup>16</sup>. Невозможно провести в жизнь проект закона, которому сильно противятся языковые или религиозные общины, или крупный кантон, или коалиция кантонов. Если в некоторых случаях (например, крах авиаперевозчика Swissair или атаки американских налоговых служб на швейцарскую тайну вкладов) эти сложность и неторопливость могут быть недостатком, то в долгосрочной перспективе они обеспечивают стабильность социальной и политической жизни Швейцарии, которой, безусловно, нет равных в мире. Для принятия решений нужно время, но зато решения принимаются при согласии большинства (а следовательно, обладают большой легитимностью) и действуют на протяжении долгого времени. То, что принято, рассчитано не на одну легислатуру, но зачастую на длительную перспективу.

Если во Франции, например, смена президента предвещает глубокие изменения в законодательстве и массовую смену кадров на всех уровнях государственной власти, в Швейцарии после выборов ничего (почти) не меняется.

Сложность государственных институтов – лучшая гарантия согласия в стране, поскольку она гарантирует, что каждый, по меньшей мере, будет выслушан. Поэтому ни одна группировка не будет братья за оружие или объявлять забастовку, чтобы добиться своего, поскольку это можно получить, хотя бы частично, путем дискуссий и переговоров. Кроме того, эта сложность обеспечивает стабильность и преемственность правовой и политической системы страны. А стабильность, скажет вам любой инвестор, – это очень хорошо для бизнеса. Швейцарские банки аккумулируют на своих счетах заметную часть мировых сбережений не только, а может быть, и не столько благодаря тайне вкладов, сколько благодаря невероятной стабильности страны.

Фактически можно взять на себя смелость утверждать, что именно невероятная сложность страны, переплетение многочис-

---

<sup>16</sup> Официальная Швейцария именно так определяет свою политическую систему. В этом можно убедиться, посетив сайт Департамента иностранных дел [http://www.swissworld.org/fr/politique/gouvernement\\_et\\_parlement/-compromis/](http://www.swissworld.org/fr/politique/gouvernement_et_parlement/-compromis/), где этот факт зафиксирован в формулировке «Система, основанная на компромиссе».

ленных разделительных линий, взаимно перечеркивающих друг друга, а также проистекающая из этой сложности культура компромисса лежат в основе этого успеха, этого *особого случая*.

Конечно, это так, но если бы Швейцария находилась в столь же печальном экономическом положении, что Югославия в 1980-е гг. или Северная Ирландия, не взорвалась ли бы эта система компромиссов, а вместе с ней и страна? До тех пор, пока этого не произошло, мы не можем ничего утверждать. Точно одно: Швейцария не всегда была богатой страной, но общественное согласие, в разной форме и разных очертаний, существует на протяжении нескольких веков, и это несмотря на то, что она окружена гораздо более могущественными соседями. Даже Наполеон, единственный, кто может похвастать тем, что завоевал Швейцарию, организовал на оккупированной территории швейцарскую республику, вместо того чтобы попросту присоединить ее к Франции – во всяком случае, ее франкоговорящую часть. Замечательная историческая преемственность для горных народов, гордых множеством своих микроидентичностей.

Кроме того, одной из особенностей современной Швейцарии является отличное состояние ее экономики, и в частности ее рынка труда, в самом сердце Европы, терзаемой массовой безработицей и бесконечными долговыми кризисами. Попробуем, и на сей раз столь же осторожно, сформулировать те или иные гипотезы, объясняющие эту ситуацию.

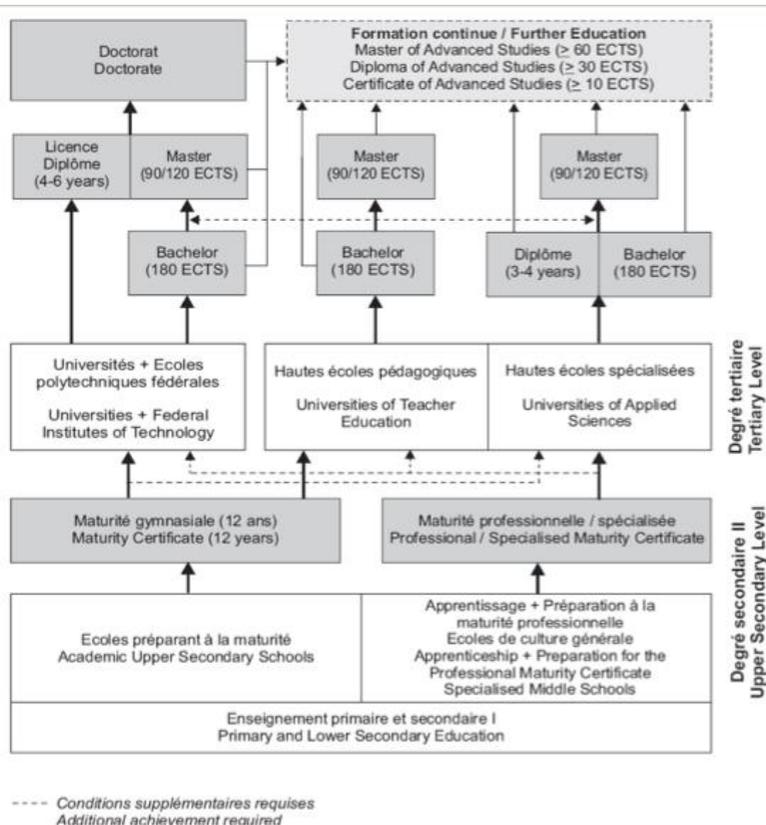
*Профессиональное образование.* Первая из этих гипотез, весьма оригинальная, появилась сравнительно недавно. Ее предложил бывший Национальный советник Рудольф Штрам в опубликованной в 2008 г. книге: почему мы такие богатые<sup>17</sup>? По его мнению, своим богатством и динамизмом рынка труда Швейцария обязана своей системе образования, и особенно – профессионального образования, называемого еще «двойным». О чем идет речь? Вместо того чтобы поступать в коллеж или лицей, по французской или американской модели, молодые люди по окончании обязательного школьного курса имеют возможность проходить

---

<sup>17</sup> Rudolf Strahm, «Warum wir so reich sind», Bern, NEP Verlag, 2008. Все цифры в данном разделе взяты мною из этой великолепной работы, доступной, к сожалению, только на немецком языке, а более новые данные – из выступления ее автора на конференции в Берне 22 мая 2012 г.

обучение на предприятии, дополняемое занятиями в школе (один или два дня в неделю, в зависимости от формы обучения). В отличие от большинства стран, где профессиональное обучение считается уделом плохих учеников, в Швейцарии это не так.

Кроме того, отучившись дополнительный год, студенты имеют возможность получить диплом о профессиональном образовании, который более или менее соответствует традиционному академическому диплому, дающему право поступления в университет. Диплом о профессиональном образовании открывает доступ к Высшим специализированным школам (HES), которые по-английски более удачно называются «Университетами прикладных наук».



Источник: дополнение к диплому Высшей специализированной школы Западной Швейцарии (HES-SO).

Профессиональные школы – Fachhochschulen – германская традиция. Их можно встретить в Германии, Австрии, Дании и Нидерландах. В этих странах профессиональное обучение может стать ступенькой к университетскому диплому. Но только не любого университета, а тех самых университетов прикладных наук, что означает – ориентированных на практику. В Высших специализированных школах, как правило, не двигают науку вперед: ее используют, чтобы подготовить лучших в своем деле практиков (а не лучших ученых).

В результате такой системы процент выпускников с университетскими дипломами (в узком понимании этого слова) в Швейцарии сравнительно невысок по отношению к другим странам. Зато, она располагает большим резервом профессионалов высшей квалификации в различных сферах деятельности, что, по мнению Р. Штрама, и объясняет, «Почему Швейцария такая богатая». Швейцария готовит на высоком уровне специалистов, в которых она нуждается, а не армии интеллектуалов широкого профиля.

Эта гипотеза, сколь бы оригинальной она не была, опирается на целый ряд цифр, как минимум, тревожных. Средний уровень безработицы среди молодежи в 6 странах, где существует «двойное» образование, составляет около 8% (в Швейцарии – 3,5%), тогда как этот показатель во всех остальных европейских странах, где нет такого образования, составляет 25%. Может быть, эти различия еще более красноречивы внутри самой Швейцарии. В кантоне Женева, самом близком к Франции, выдается более 40% так называемых академических аттестатов, а доля аттестатов профессионального образования является самой низкой в стране. Этот же кантон имеет самый высокий уровень безработицы (в два раза выше, чем в среднем по стране).

Итак, судя по всему, система профессионального образования неоспоримо приносит свои плоды. Но чтобы внедрить такую систему, которая, похоже, сильно интересуется российские власти, недостаточно ее просто заявить. Конечно, помощь государства и организация соответствующих государственных школ (профессиональных лицеев и Высших специализированных школ) необходимы для того, чтобы система работала. Но – и

это тоже одна из особенностей устройства швейцарского общества – двойное образование возможно лишь при активном участии самих предприятий, а это требует интенсивного и доверительного сотрудничества государственного и частного секторов. Для предприятий подготовка учеников – это инвестиция денег и времени. И если они это делают, то лишь потому, что знают, что в итоге получают выгоду, имея в своем распоряжении квалифицированных работников, которые им действительно нужны. Ассоциации предприятий участвуют также, наряду с государственными специалистами, в составлении учебных программ. Даже в Высших специализированных школах немалая часть студентов совмещает учебу с работой, что гарантирует им прямую и практически ежедневную связь с профессиональной практикой. В то же время, часть курсов читается не профессиональными профессорами, а практиками с предприятий. И даже профессиональные профессора в этих учебных заведениях – часто бывшие руководители предприятий или высококвалифицированные специалисты.

Удивительная все же страна: многоязычная, многоконфессиональная, мультикультурная, политически раздробленная и состоящая в основном из долин, каждая из которых гордится своей особой идентичностью, но при этом частные предприятия на всей территории сотрудничают с государственными структурами (федеральными и кантональными) для того, чтобы предложить образовательную систему, которая позволит швейцарской экономике быть одной из самых совершенных и инновационных экономик мира.

*Децентрализация как залог успеха.* А если в этом кроется залог успеха? Не следует ли признать этническую раздробленность, децентрализацию власти и управления сложность политических институтов причинами швейцарского экономического чуда? Конечно, ни одно серьезное статистическое исследование не сможет подтвердить эту гипотезу. Но она наиболее соблазнительна. Особенно потому, что когда Швейцария пыталась адаптировать централистскую логику, она терпела поражения. Наиболее известными примерами, получившими широкую известность, в том числе за рубежом, стал крах компании Swissair

и почти что банкротство банка UBS. Эти две компании, служившие как раз показателем успешности швейцарской экономики, в определенный момент переоценили свои силы и позабыли о том, что искусство компромисса и децентрализация принесли Швейцарии успех. Централизация стратегии развития и процесса принятия решений оказалась слабым местом этих компаний, когда наступили трудные времена. Напротив, особенностью швейцарских малых и средних предприятий, на которые, к тому же, опирается вышеописанная система профессионального образования, является способность быстро реагировать на трудности и легко приспосабливаться к меняющейся конъюнктуре рынка. Равным образом, такие известные мультинациональные корпорации, как Nestlé или Swatch Group, организованы в некоторой степени по модели похожей на модель Швейцарии, и состоят из чрезвычайно гибких и высокопроизводительных подразделений, наделенных правом самостоятельных решений<sup>18</sup>.

Эти примеры не доказывают выдвинутую гипотезу, но позволяют предположить, что она верна. Швейцария и некоторые из ее предприятий успешно сопротивляются встречному ветру благодаря их малым размерам. Действительно, нельзя назвать маленькой в мировом масштабе 19-ю экономику мира.

*Заключение.* Швейцария – удивительная страна. Ее модель противоречит многим современным тенденциям, состоящим скорее в создании крупных политических (например, Евросоюз) или экономических объединений (англо-саксонские, китайские или российские централизованные мультинациональные корпорации). Но в своем масштабе эта модель, вероятно, единственная, которая гарантирует благосостояние на долгие годы. Чудо политической стабильности и экономического успеха Швейца-

---

<sup>18</sup> Каждая из этих двух знаменитых швейцарских мультинациональных корпораций включает в себя множество подразделений, обладающих достаточно широким спектром полномочий. Среди наиболее известных назовем Nespresso, Nescafé, Cailler и российскую шоколадную фабрику «Россия», входящие в группу компаний Nestlé, а также Swatch, Longines, Rado и Bréguet в составе *pour* группы Swatch. Каждое из этих предприятий имеет собственную стратегию развития и может действовать автономно.

рии объясняется по большей части децентрализацией (политической, экономической, языковой, религиозной, вплоть до децентрализации сферы образования и производства).

Однако это вовсе не дает уверенности в том, что подобную модель можно перенести в такую огромную страну, как Россия, одним из основных преимуществ которой является ее громадная территория. Пересечение языковых и религиозных различий, множество городских центров – это географические и демографические особенности, присущие Швейцарии. Но некоторые элементы можно перенять: выстраивание цепочек из гибких и способных к быстрому реагированию политических и экономических единиц, ориентированных на поиск компромисса; система двойного профессионального образования кажутся направлениями, заслуживающими пристального внимания, особенно в регионах, отличающихся выраженным этническим многообразием, как, например, Кавказ. Но как уже было сказано во введении, Швейцария сформировалась в результате длительных исторических, социальных и географических процессов, по своей природе весьма отличных от российских. Поэтому нельзя с уверенностью сказать, что то, что прекрасно работает в одной стране, непременно будет иметь такой же успех в другой. Однако постепенное приспособление модели к специфическим условиям может, по всей вероятности, внести заметный вклад в политическую стабилизацию и улучшение экономической ситуации.

*Перевод Е.И. Филипповой*

### *Литература*

*Pierre du Bois*, « La guerre du Sonderbund, La Suisse de 1847 », Paris, Editions Alvik, 2002.

*Jean-Daniel Clavel, Alain M. Schoenenberger*, « Sonderfall ade – die Schweiz auf neuen Wegen », Zurich, SIA , 2000.

*Peter Eisenhut*, « Economie politique actuelle », Zürich, Rüegger Verlag, 2008.

*René Knüsel et Daniel-Louis Seiler*, « Vous avez dit Suisse romande ? », Lausanne, éditions 24 heures, 1989.

*Olivier Ladislav Kubli*, « Du nationalisme yougoslave aux nationalismes post-yougoslaves », Paris, L'Harmattan, 1998.

*Alain Pichard*, « La question jurassienne », Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004.

*Rudolf Strahm*, « Warum wir so reich sind », Bern, HEP Verlag, 2010.

## ПОЛИТИКА АГЛОМЕРАЦИЙ И ШВЕЙЦАРСКИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ: НАУЧИТЬСЯ РАБОТАТЬ СОВМЕСТНО НА ЗАНОВО ОЧЕРЧЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРОСТРАНСТВАХ

• Ламбер Марин Морван •

**В** политике агломераций, реализуемой с 2001 г., а также в Проекте территориального развития, разработанном в начале следующего десятилетия, выражено желание федеральных властей привлечь во внимание новые пространства – так называемые функциональные пространства, оказать поддержку характерной для Швейцарии сельской местности, выработать эффективные стратегии развития территорий, создавая, изобретая или используя для этого различные ресурсы.

*1. Территориальный контекст.* В соответствии с принципами федеративного устройства в Швейцарии за разработку и осуществление территориальных программ отвечают административные органы трех уровней: Конфедерация, Кантоны и Общины. Они действуют в рамках **административно-территориальных единиц**, используя **инструменты планирования** и реализуя **государственную политику**.

Юридической основой такой конструкции является статья 7 федеральной Конституции 1999 г., согласно которой:

«1. Конфедерация фиксирует принципы, применимые к территориальному планированию, ответственность за которое возлагается на кантоны. Планирование обеспечивает рациональное и бережное использование земли.

2. Конфедерация поощряет и координирует усилия кантонов и сотрудничает с ними.

3. При реализации своих задач Конфедерация и кантоны учитывают требования территориального планирования».

Закон о территориальном планировании от 1979 г., который в настоящий момент пересматривается, устанавливает на федеральном уровне следующие принципы и цели:

- рациональное землепользование;
- координацию действий, оказывающих влияние на организацию территории;
- использование территории, гарантирующее гармоничное развитие страны в целом;
- защиту природных основ жизни;
- поддержание гармонично спланированной застройки, благоприятной для жилья и экономической деятельности;
- сохранение плодородных земель для сельскохозяйственных целей;
- активирование продуманной децентрализации городского строительства и экономики.

Законом предусмотрены следующие инструменты планирования:

- На уровне Конфедерации: определение принципов, разработка «концепций» и схем территориального планирования.

С помощью «концепций», являющихся декларациями о намерениях, а также схем территориального планирования, дающих конкретные указания по реализации государственной политики, Конфедерация объясняет, что она рассчитывает сделать в тех сферах, которые по Конституции не относятся или не полностью относятся к ее ведению.

- На уровне кантонов разрабатываются генеральные планы и планы землеотвода. Генеральный план – инструмент, созданный в июне 1979 г. и являющийся руководящим документом для управления развитием территорий. Эти генеральные планы играют главную роль и обеспечивают координацию действий (в частности, франкоязычных романдских кантонов).

Целью этих инструментов планирования как раз и является координация действий, имеющих влияние на организацию территории, с учетом ее желаемого развития, а также установление порядка этих действий. Примерно раз в 10 лет Конфедерация проверяет ход их исполнения, корректирует и заново утверждает.

– На уровне общин разрабатываются общинные генеральные планы, устанавливающие стратегию действий и обеспечивающие взаимосвязь руководства в различных сферах. Их обычно утверждают кантоны. Планы землеустройства юридически очень сложны для всех, так как они фиксируют разрешенное использование земель, размещение и размеры построек.

Территориальные администрации обязаны также:

– заранее планировать действия, связанные с воздействием на пространство;

– регулярно согласовывать свои инициативы с другими действующими лицами.

В 1996 г. документ под названием «Контур организации швейцарской территории» зафиксировал на федеральном уровне основы территориального развития.

Он определил четыре стратегических направления:

- Связь территории Швейцарии с Европой
- Организация городских территорий
- Поддержка сельского пространства
- Сохранение природного наследия

Необходимы, однако, некоторые разъяснения, чтобы понять особенности швейцарской политики территориального развития.

• Принцип субсидиарности и распределение полномочий в пользу кантонов: действительно, вся совокупность прав и обязанностей Конфедерации прописана в федеральной Конституции. Напротив, права и обязанности кантонов распространяются на «все, что не отнесено напрямую к ведению Конфедерации»<sup>1</sup>. Этот принцип возлагает ответственность за территориальное планирование на кантоны, и лишь небольшая часть обязательств (в разных кантонах – разная) делегируется общинам.

• Принцип неделимости прав: каждый административный уровень самостоятельно осуществляет возложенные на него задачи, но участвует в процессе принятия решений на вышестоящем уровне и обязан им подчиняться.

• Важность координации действий: «действовать вместе, чтобы обеспечить результат» – один из постулатов федерализма

---

<sup>1</sup> Статья 5 федеральной Конституции.

вторая по значимости цель территориального планирования (первая состоит в бережном использовании земель)».

Однако с 1979 г. в этом общем контексте постепенно наметились новые проблемные области:

- поскольку федеральные определения недостаточно точны, власти на местах вынуждены искать свои собственные определения, что приводит к весьма разноречивым интерпретациям;

- иногда бывает непросто соблюдать баланс между широкими и противоречивыми целями, например, трудно найти «золотую середину» между «защитой природной среды» и «сохранением застройки, благоприятной для жилья и экономической деятельности»,

- Но главным образом тот факт, что государственные программы привязаны к жесткому административно-территориальному делению, а их разработчики руководствуются ограниченными ведомственными интересами, навел действующие лица на местах на размышления, которые занимают нас сегодня.

Так, на уровне практического управления территориями проявились медлительность различных процессов, конфликты интересов и собственников, что дает основания для публичной критики государственных программ за нечетко сформулированные цели и неспособность различных уровней власти решить возложенные на них задачи.

Вследствие этого те проблемы, которые, как предполагалось, должны были решиться в результате осуществления государственных программ, не находят оптимальных и долгосрочных решений – хотя устойчивое территориальное развитие стало одним из требований, зафиксированных в обновленной федеральной Конституции 1999 г.

Четыре серьезных препятствия оптимальному и устойчивому территориальному развитию обнаружились в последнее десятилетие:

1. Существенные социальные и экономические изменения (быстрый демографический рост в некоторых кантонах, изменения социального поведения, появление новых производств, усиление иммиграции), которым не уделяется должного внимания.

2. Монофункциональность пространства и сохранение замкнутых пространств. География проблем изменилась: классические административно-территориальные единицы сегодня в значительной мере под вопросом из-за слияния коммун, обсуждаемого, хотя еще и не реализованного слияния кантонов, развития городов и настоящих агломераций.

К тому же существование административных территорий подвергается сомнению в результате возникновения **функциональных пространств**<sup>2</sup>, в частности под влиянием требований устойчивого развития.

3. Трудности координации государственных программ, связанных с воздействием на пространство, выражающиеся в сопротивлении сотрудничеству и усилении замкнутости территорий.

4. Трудность координации между отдельными действующими лицами. Однако эта координация – одной из конституционных обязательств, как уже было показано выше.

Программы, связанные с воздействием на пространство, в значительной мере специализированные по отраслям, также все меньше соответствуют навязанному сверху отраслевому делению в силу того, что они должны решать многофакторные задачи, а также в результате возникновения функциональных пространств, что и вызывает «сопротивление координации».

Следствиями всего этого являются блокирование решений, потеря эффективности, противоречия в информации и действиях, невозможность выработки и реализации долгосрочных стратегий, что неизбежно ведет к усилению замкнутости отдельных территорий.

---

<sup>2</sup> Я использую два определения функционального пространства: «Социальное пространство, более или менее ясно привязанное к территории, организующееся в результате соперничества по поводу доступа, присвоения и перераспределения товаров и услуг, необходимых для удовлетворения потребностей или реализации индивидуальной или коллективной деятельности» и «Поле, внутри которого возникает требующая решения коллективная проблема, существование которой официально признается различными частными и государственными участниками процесса».

Некоторые авторы и практические работники заявили о настоятельной необходимости разработать настоящие стратегии, поставить четкие, ясные и общеразделяемые цели, но главное – максимально предвосхищать грядущие изменения с помощью таких инструментов, как кантональные или общинные генеральные планы.

Для этого называются несколько необходимых направлений: Повернуться лицом к функциональным пространствам, координировать программы, оказывающие воздействие на территории.

Вопрос, обсуждаемый на самом верху, состоит в том, нужно ли изменить систему управления, административно-территориальное деление территории или же полномочия каждого из властных уровней. По мнению Конфедерации, ответом могут стать:

– **Политика агломераций**, позволяющая включить в систему функциональные пространства, координировать ведомственные программы и обеспечить их совместную работу.

– **Швейцарский территориальный проект**, цель которого – горизонтальная и вертикальная координация отраслевых программ, имеющих воздействие на территорию.

*II. Политика агломераций (2001).* Понятие агломерации определено швейцарским Федеральным бюро статистики как **городская местность**, в отличие от сельской местности. Агломерации – это «городские местности с разным административным статусом»<sup>3</sup>.

Федеральное бюро статистики установило критерии, определяющие агломерацию<sup>4</sup> (2000). Это пространство, важная роль которого сегодня не подвергается сомнению, учитывая распределение населения и рабочих мест по территории страны, а также в результате официального признания (хоть и запоздалого) статуса города<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Источник: Федеральное бюро статистики.

<sup>4</sup> Речь идет о критериях за 2000 год. В настоящий момент определение пересматривается в рамках проекта «Agglo Suisse», в котором к концу 2013 г. будут предложены новые критерии. Реализация проекта началась в 2006 г. с целью оценки адекватности ныне действующего определения с точки зрения настоящего и будущего его использования, т.е. чтобы оно отвечало нуждам администрации, политиков и научного сообщества.

<sup>5</sup> В Швейцарии статус города дается населенным пунктам с численно-

Согласно данным последней федеральной переписи населения (2000):

- почти 3/4 населения живет в городской среде
- на долю 50 агломераций и 5 отдельных городов приходится почти 1000 общин с 5,4 миллионами жителей, что составляет 73% населения Швейцарии;
- городская местность в строгом смысле слова занимает площадь около 9000 кв. км;
- постоянный рост крупных агломераций привел к возникновению пяти метрополий – это зоны Цюрих, Базель, Женева-Лозанна, Берн и Тичино.

Все это вполне объясняет тот факт, что городское пространство является объектом политики.

Действительно, согласно статье 50.1 федеральной Конституции: «Автономия общин гарантируется в границах, установленных законами кантона», при этом «Конфедерация учитывает возможные последствия ее действий для общин» и «принимает во внимание особенности ситуации в городах, городских агломерациях и высокогорной местности».

В 2001 г. политика агломераций ставит перед собой следующие цели:

- Гарантировать **экономическую привлекательность** и высокое качество жизни городских поселений;
- Развивать сеть городов;
- Ограничить экстенсивное развитие городского пространства, отдавая предпочтение **плотности** застройки;
- Не ограничивать общее видение территории традиционными административными границами;
- Гарантировать **согласованное** развитие.

На проведение в жизнь этой политики нацелены следующие первоочередные меры, учитывающие новые потребности городских территорий и необходимость сотрудничества:

- Создание трехсторонней конференции по вопросам агломераций – СТА – (2001);
- Внедрение первых пилотных проектов агломераций (2001-2002) для продвижения новаторских инициатив, направленных

---

стью населения от 10000 человек (Федеральное бюро статистики).

на усиление сотрудничества в агломерациях (горизонтальная координация);

- Реализация трансграничных проектов;
- Организация обмена опытом.

Предпочтение было отдано комплексному подходу, затрагивающему такие темы, как территориальное планирование, транспорт, окружающая среда, культура, социальная сфера и спорт, финансовое обеспечение.

Для решения поставленных задач была создана **программа агломерации**, специальный управленческий инструмент, который должен позволить согласованно и эффективно решать различные проблемы в соответствии с принципами устойчивого развития.

Речь идет о продвижении новаторских инициатив, имеющих целью укрепить сотрудничество в рамках агломераций и повернуть административных барьеров между общинами и кантонами во всех сферах государственной деятельности.

Парадоксальным образом, эта программа является одновременно:

- Процессом и результатом;
- Политическим и технократическим документом;
- Фазой разработки и фазой внедрения;
- Формальным подходом и процессом коллективного обучения.

Она противопоставляет кооперацию и координацию как ключевой фактор конкурентоспособности на фоне общей несогласованности отраслевых ведомственных программ и подходов, описанных выше.

Она была задумана как инструмент, предназначенный для эффективного использования ресурсов.

Это детальный план действий, рассчитанный на долгосрочную перспективу регулярно обновляемый, основанный на настоящей стратегии развития, которая по-прежнему привязана к пространству.

Он содержит упорядоченные по значимости и согласованные меры, направляющие развитие территории в нужное русло.

Содержание этого документа определяют местные игроки на основании своих потребностей.

Для агломераций это означает:

- Сохранить /улучшить их конкурентоспособность и качество жизни.
  - Смотреть поверх традиционных административно-территориальных границ.
  - Гарантировать координированное развитие.
- Подведенные в 2010 г. итоги<sup>6</sup> выявили сильные и слабые стороны новой системы.

Это интересный инструмент, поскольку ответственность за него возложена на кантоны и общины, входящие в агломерации и объединенные или объединяющиеся вместе для реализации программы; поскольку за сам процесс отвечают политики, и поскольку документ носит обязательный характер для кантональных и общинных администраций.

Напротив, создание Инфраструктурного фонда Конфедерации в 2008 г. связало финансирование программ агломерации с координацией действий между отраслями транспорта и урбанизации, что, конечно, было необходимо и полезно, но в то же время не было единственно возможным решением.

Изначально проект замыслился куда более амбициозным и всеобъемлющим, не ограничивающимся этой единственной сферой!

20 апреля 2011 г. Федеральный совет высказался за продолжение политики агломераций, но в ходе оценки сделанного были выявлены некоторые трудности; главным упрек касался излишней концентрации на проблеме «транспорт и урбанизация», а также по-прежнему неустойчивое взаимодействие между Конфедерацией, кантонами и общинами (благодаря финансовым рычагам Конфедерация заняла главенствующую позицию)

К 2014 г. должна быть разработана новая программа агломераций на 2016-2019 гг. На кону серьезные ставки: смогут ли агломерации стать реальными центрами власти?

*III. Швейцарский территориальный проект*, стратегическая основа территориального развития на ближайшие 20 лет (2011).

---

<sup>6</sup> Отчет за 2010 год, составленный ARE (Федеральным бюро территориального развития): «Пилотные проекты сыграли важную роль катализаторов или спускового крючка процесса, приведшего к углублению сотрудничества между общинами, городами и кантонами, входящими в агломерацию».

Помимо агломераций, пространств по сути городских, реформа которых уже начата (см. проект «AggloSuisse»), возникла необходимость совместных действий и в отношении более широких и более «реалистичных» территорий, называемых «проектными территориями», которые объединяют сельские и городские пространства.

Действительно, Швейцария столкнулась с многочисленными новыми вызовами (демографическими, социологическими, экономическими, социальными, экологическими), приведшими к нарушению былых равновесий. В связи с этим вопрос о принятии во внимание функциональных пространств приобрел новую и неотложную остроту.

В «Докладе о территориальном развитии» за 2005 г. подчеркивается, что ответить на эти вызовы в рамках существующей административной системы невозможно. С тех пор администрации территорий и городов обсуждают вопрос устойчивого развития территорий как жизненного и экономического пространства.

Конфедерация призвала: «Возьмемся за дело все вместе!».

Речь идет о том, чтобы, с одной стороны, **совместно обдумывать** развитие территорий, а с другой – совместно **планировать и осуществлять** территориальные реформы, впервые добившись того, чтобы представление о будущем развитии территории Швейцарии было принято всеми тремя уровнями власти.

Сформулированы ясные цели:

– Принять общую концепцию, которая станет путеводной нитью всех стратегий территориального развития.

– Положить конец беспорядочной застройке ландшафта при создании городских центров.

– Бережно использовать природные ресурсы.

– Лучше координировать развитие транспорта и городской среды.

– Повысить ценность ландшафтов.

– Повышать конкурентоспособность страны, сделав ставку на полицентризм.

Швейцарский территориальный проект – это действительно результат координации действий между государственными администрациями и городами. Он основывается на конкретных

задачах, сформулированных в результате участия заинтересованных сторон на уровне региона. Это и называется «совместным обдумыванием».

**«Вместе планировать и осуществлять реформирование территорий»** означает:

- Признать наличие общих вызовов на уровне выявленных функциональных пространств.
- Объединить силы и добиться синергии.
- Решать проблемы совместно.

Были выделены 12 «проектных территорий», или крупных функциональных единиц.

Четыре из них носят характер метрополии (Цюрих, Базель, Берн, бассейн озера Леман); пять концентрируются вокруг малых и средних городов (например, Юрская дуга) и три – альпийские.

На основе совместно определенных стратегических задач каждое «пространство» должно выявить и развить свои сильные стороны и возможности, стараясь использовать их по максимуму.

Швейцарский территориальный проект разрабатывался не как новый инструмент для немедленного применения.

Это руководство, помогающее принятию решений в сфере развития территорий на всех административных уровнях. Он не имеет юридической силы и, что особенно ново и оригинально, делает ставку на добровольное участие и интенсивное сотрудничество в конкретных делах, невзирая на любые границы: географические, политические или административные<sup>7</sup>.

**«Обдумывать сообща»** – это значит также высказывать свои мнения и пожелания. Масштабные консультации начались в 2011 г. с целью приблизить проект к реальности и повысить ответственность административных субъектов.

Перед последними стоят общие задачи:

---

<sup>7</sup> «Кантоны согласовывают свои генеральные планы и их отраслевые программы, со Швейцарским территориальным проектом, а также с кантональными и межкантональными территориальными проектами. Генеральные планы определяют, каким образом кантон реализует Швейцарский территориальный проект, регулируя, в частности, координацию между развитием городской среды и транспортным сообщением».

- преодолеть отраслевую и ведомственную ограниченность;
- разработать новые формы управления;
- вписать Швейцарский территориальный проект в закрепленную Конституцией систему разделения полномочий в сфере территориального планирования;
- обеспечить требуемую добровольность участия в проекте;
- представить соображения о развитии SMART.

Ключевыми факторами успешного решения этих задач являются:

- внимание к функциональным пространствам;
- реальное партнерство, командный дух и готовность включить в игру новых игроков;
- пересмотр системы управления территориями;
- «сделать акцент на связях между элементами, а не на самих элементах»;
- ставить точные, ясные и общеразделяемые цели.

Наконец, Федеральный совет своим решением от 29 июня 2011 г. утвердил Швейцарский территориальный проект, мотивируя свое решение тем, что он представляет собой «важный вклад в реализацию лучше скоординированного развития территории», а также «рамочный документ, помогающий снять проблемы территориального развития».

*Перевод Е.И. Филипповой*

## АЛЬПИЙСКИЕ ПАСТУХИ В ШВЕЙЦАРИИ: ОПЫТ СОХРАНЕНИЯ ТРАДИЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ

• *Наганетова Р.Р.* •

В последние десятилетия положение швейцарских крестьян существенно изменилось. Развитие высокопродуктивного сельского хозяйства сопровождается масштабным сокращением числа сельскохозяйственных предприятий и занятых в аграрном секторе экономики<sup>1</sup>. Из-за снижения рентабельности фермерского производства крестьянским хозяйствам все труднее конкурировать с крупными компаниями.

В новых экономических условиях крестьяне вынуждены модернизировать и перепрофилировать сельскохозяйственное производство, а в случае, если оно не может полностью обеспечить потребности семьи, – искать дополнительный заработок. На сегодняшний день среди швейцарских крестьян растет несельскохозяйственная занятость, аграрное производство нередко не является их единственным или даже основным источником дохода<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> За период с 1990 по 2010 гг. число сельскохозяйственных производителей и занятых в сельском хозяйстве сократилось на одну треть (Agrarbericht 2005. Bern, 2005. S. 10, 12; Agrarbericht 2012. Bern, 2012. S. 10-11). В 2010 г. в Швейцарии насчитывалось 59 тыс. сельскохозяйственных предприятий, в отрасли были заняты 168 тыс. чел. (Agrarbericht 2012. S. 10-11), или 3,4% работающего населения (Arbeitsmarktindikatoren 2011. Neuchâtel, 2011. S. 122). На долю сельского хозяйства приходилось 0,7% ВВП (Agrarbericht 2012. S. 15).

<sup>2</sup> За период с 1990 по 2010 гг. доля полной занятости в сельском хозяйстве сократилась 50,3% до 45,2% (Agrarbericht 2005. S. A3; Agrarbericht 2012. S. A2). В структуре доходов сельскохозяйственных предприятий доля доходов от несельскохозяйственной занятости выросла с 20%

В данной работе мы обратимся к опыту швейцарских альпийских пастухов (нем. Äpler) – крестьян, занимающихся отгонным животноводством, которые, столкнувшись с необходимостью адаптации к условиям постиндустриальной экономики, вырабатывают собственные стратегии сохранения традиционных хозяйственных занятий и традиционной культуры.

Швейцарские этнографы обратились к изучению альпийского хозяйства (нем. Alpwirtschaft), быта и нравов альпийских пастухов в 1930-е гг., приступив в первую очередь к региональным исследованиям. К настоящему времени издан ряд монографий и статей, посвященных укладу жизни альпийских пастухов в тех или иных регионах Швейцарии<sup>3</sup>.

Основное внимание в них уделяется хозяйственной деятельности: рассматривается устройство горных пастбищ, система пользования ими, организация выпаса скота, имущественные отношения, хозяйственные постройки и инвентарь, распорядок дня и организация труда, способы переработки молока и изго-

---

до 32% (Agrarbericht 2005. S. A16; Agrarbericht 2012. S. A16). В последние десятилетия основным направлением деятельности 30% сельскохозяйственных предприятий Швейцарии является несельскохозяйственное производство (Agrarbericht 2005. S. 11; Agrarbericht 2012. S. 11).

<sup>3</sup> Blättler A. Alpwirtschaft und Wildheuen im Erstfeldertal // Schweizerisches Archiv für Volkskunde / Archives suisses des traditions populaires (далее SAVk/ASTP). Jg. 42. 1945. S. 129-163; Hösli J. Glarner Land- und Alpwirtschaft in Vergangenheit und Gegenwart. Zürich, 1948; Hugger P. Hirtenleben und Hirtenkultur im Waadtländer Jura. Basel 1972 (Schriften der Schweizerischen Gesellschaft für Volkskunde, 54); Kein Volk von Hirten: Alpwirtschaft im Wallis / Th. Antonietti (Hrsg.). Baden, 2006 (Ethnologische Reihe, 8); Odermatt L. Die Alpwirtschaft in Nidwalden. Geschichtliche Entwicklung und Anpassung an die Agrarstrukturen der Neuzeit. Stans, 1981; Oechslin M. Aus dem Urner Äplerleben // SAVk/ASTP, Jg. 33. 1934. S. 179-191; Senn U. Die Alpwirtschaft der Landschaft Davos // Geographica Helvetica. Bd. 7. 1952. S. 265-350; Suter K. Val Ferret: ein volkskundlicher Beitrag zur Alpwirtschaft des Unterwallis // SAVk/ASTP. Jg. 42. 1945. S. 26-38; Weiss R. Das Alpwesen Graubündens. Wirtschaft, Sachkultur, Recht, Äplerarbeit und Äplerleben. Erlenbach-Zürich, 1941.

товления сыра. Менее детально описана культура альпийских пастухов – традиционное жилище, система питания, народные праздники и т.д. Со второй половины XX в. появляются исследования более общего характера, посвященные как культуре альпийских пастухов в целом<sup>4</sup>, так и ее отдельным сферам: традиционному костюму<sup>5</sup>, народной музыке и фольклору<sup>6</sup>, религиозным традициям<sup>7</sup>.

Изучением альпийского хозяйства занимаются также специалисты по аграрным наукам, экологи, экономисты, географы. В 1891-1911 гг. и 1954-1982 гг. Швейцарским обществом альпийского хозяйства и Федеральным ведомством по делам сельского хозяйства соответственно проводились масштабные обследования состояния отгонного животноводства. По их результатам были опубликованы выпуски, посвященные отдельным кантонам<sup>8</sup>, и итоговые доклады<sup>9</sup>. В них содержатся данные о положе-

---

<sup>4</sup> Kruker R. *Alpine Kultur und Gesellschaft* // *Handbuch der schweizerischen Volkskultur*. P. Hugger (Hrsg.). Lausanne, 1992. Bd. 3. S. 1003-1038.

<sup>5</sup> Escher W. *Das schweizerische Hirtenland* // *SAVk/ASTP*. Jg. 60. 1964. S. 58-72.

<sup>6</sup> Ханги Е.К. *Йодель в истории музыкальной культуры Швейцарии*. Диссертация ... кандидата искусствоведения. Спб, 2011; Bachmann-Geiser B. *Das Alphorn in der Schweiz*. Bern, 1976 (*Schweizer Heimatbücher* 177/178); Bachmann-Geiser B. *Das Alphorn – Vom Lock – zum Rockinstrument*. Bern; Stuttgart; Wien, 1999; Baumann M.P. *Musikfolklore und Musikfolklorismus. Eine ethnomusikologische Untersuchung zum Funktionswandel des Jodels*. Winterthur, 1976; Küsgens P. *Ein erfundener Erinnerungsort: das Alphorn in der Schweiz* // *Schweizer Jahrbuch für Musikwissenschaft. Annales Suisses de Musicologie. Annuario Svizzero di Musicologia. Neue Folge. Nouvelle Série. Nuova Serie*. 28/29. 2010. S. 171-194; Leutold H.J. *Der Naturjodel in der Schweiz*. Altdorf, 1981.

<sup>7</sup> Bachmann-Geiser B. *Der Betruf in den Schweizer Alpen* // *Histoire des Alpes / Storia delle Alpi / Geschichte der Alpen*. Bdl. 11. 2006. S. 27-36; Staehelin M. *Bemerkungen zum sogenannten Alpsegen: Wesen und historische Tiefe* // *SAVk/ASTP*. Jg. 78. 1982. H. 1-2. S. 1-35.

<sup>8</sup> *Schweizerische Alpstatistik*. Hrsg. vom Schweizerischen Alpwirtschaftlichen Verein. Lgg. 1-20. 1894-1911; *Schweizerischer Alpkataster*. Hrsg. von der Abteilung für Landwirtschaft des EDV. Lgg. 1-20. 1962-1980.

<sup>9</sup> Strüby A. *Die Alp- und Weidewirtschaft in der Schweiz*. Solothurn, 1914 (*Schweizerische Alpstatistik, Schlussband*); Werthemann A., Imboden A.

нии дел в отрасли (числе крестьянских хозяйств, площади горных пастбищ, поголовье скота, объемах производства и переработки молока), а также сведения о природно-климатических условиях, пастбищных угодьях, составе стад, маршрутах перекочевков.

В последние годы реализуется программа «AlpFUTUR: будущее альпийских лугов Швейцарии», целью которой является определение перспектив развития отгонного животноводства. В рамках программы изучается современное состояние отрасли и тенденции ее развития, результаты исследований публикуются в форме статей и экспертных докладов. Основное внимание уделяется экологическим основам альпийского хозяйства, его экономической и социальной роли, развитию рынка продукции отгонного животноводства, инновациям в хозяйственно-экономической деятельности альпийских пастухов<sup>10</sup>.

Отгонное животноводство, основанное на сезонном содержании скота на горных пастбищах, издавна получило распространение в Швейцарских Альпах и Юрских горах; расцвет этой отрасли сельского хозяйства пришелся на XVI – начало XIX вв. Альпийское хозяйство традиционно развито в Аппенцелле, Тоггенбурге, кантонах Центральной Швейцарии, Гларусе, Эмментале, Бернском Оберланде, Грюйере.

Период летнего выпаса скота продолжается с мая-июня по сентябрь-октябрь. В альпийском хозяйстве традиционно доминирует молочное направление, большая часть молока перерабатывается непосредственно на горных пастбищах. Крестьяне, за-

---

Die Alp- und Weidewirtschaft in der Schweiz. Zusammenfassung der Alpkatastererhebungen. Bern, 1982.

<sup>10</sup> Baur P., Müller P., Herzog F. Alpweiden im Wandel // Agrarforschung. № 14 (6). 2007. S. 254-259; Beyer S., Wagner A., Schick M. Innovationen und gute Ideen von Älpen für Alpen. Ettenhausen, 2012; Böni R., Seidi I. Alpprodukte und Alpdienstleistungen – Angebot in ausgewählten Regionen der Schweiz // Agrarforschung Schweiz № 3 (3). 2012. S. 124-131; Felten S., von. Situation der Alpwirtschaftsbetriebe in der Schweiz. Resultate einer Befragung von Sömmerungsbetrieben. Technischer Bericht. Birmensdorf, 2011); Felten S., von, Fischer M., Lauber S. Alpwirtschaft in der Schweiz: Befragungen zu Situation und Wahl der Sömmerungsbetriebe // Agrarforschung Schweiz № 3 (4), 2012. S. 186-193.

нимающиеся отгонным животноводством, разводят крупный рогатый скот, а также овец, коз и лошадей<sup>11</sup>. Некоторые хозяйства содержат свиней, для откорма которых используются отходы от молочного производства.

В альпийском хозяйстве издавна сложилась система коллективного пользования горными пастбищами. Пастбищные угодья, хозяйственные постройки и рабочий инвентарь нередко находились во владении альпийских товариществ (нем. *Alpgenossenschaften, Alpcorporationen*), объединявших жителей одной общины.

Содержание скота на горных пастбищах владельцы зачастую поручали наемным работникам. В качестве нанимателей выступали как частные лица, так и альпийские товарищества.

Прежде на горных пастбищах вместе со стадами находились только мужчины. Хозяйство возглавлялось зенном (нем. *Senn*) – профессиональным сыроваром, который занимался переработкой молока. Обычно зенн имел двух-трех помощников, в крупных хозяйствах – до десяти, среди которых были доильщики, скотники, посыльные. Наемный зенн вел хозяйственные подсчеты и нес ответственность за стадо. Осенью, по возвращении в долину, он передавал скот владельцам и получал вознаграждение за работу.

В середине XIX в. отгонное животноводство во многих горных кантонах являлось ведущей отраслью сельского хозяйства<sup>12</sup>, однако для экономики страны существенного значения не имело: аграрное производство в Швейцарии традиционно сосредоточено в основном на плоскогорье Миттельланд, за пределами горного региона.

Сравнивать показатели развития альпийского хозяйства в XIX-XX вв. с современными данными весьма затруднительно из-за изменения критериев учета. Однако можно утверждать, что с развитием высокопродуктивного аграрного производства

---

<sup>11</sup> В 2011 г. интенсивность выпаса на горных пастбищах распределялась следующим образом: на долю крупного рогатого скота приходилось 88%, овец – 8,5%, коз – 2%, лошадей – 1,5% (*Agrarbericht 2012. S. 179*).

<sup>12</sup> Отгонное животноводство являлось ведущей отраслью сельского хозяйства в кантонах Ури, Швиц, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Граубюнден, Аппенцель-Иннерроден, Аппенцель-Ауссерроден, Вале (*Schatzmann R. Alpwirtschaftliche Volksschriften. Bd.1. Aarau, 1873. S. 3.*).

отгонное животноводство – экстенсивная и малопродуктивная форма хозяйствования – пережив существенный спад, утратило прежнее экономическое значение.

В настоящее время отгонное животноводство практикуется во всех горных кантонах Швейцарии, однако наиболее развито в Берне, Граубюндене, Вале, Во и Санкт-Галлене<sup>13</sup>. По оценкам, в альпийском хозяйстве занято около 20 тыс. чел.<sup>14</sup> В 2011 г. в Швейцарии действовало более 7 100 альпийских предприятий (нем. *Sommerungsbetrieb*)<sup>15</sup> – хозяйств, занимающихся отгонным животноводством. Число их неуклонно уменьшается, но более медленными темпами, нежели число предприятий по сельскому хозяйству в целом. За период с 2000 по 2011 гг. число альпийских предприятий сократилось на 10%<sup>16</sup>, тогда как общее число сельскохозяйственных предприятий – на 18%<sup>17</sup>.

Продолжительность выпаса скота на альпийских лугах, составляя в среднем по Швейцарии 100 дней, зависит от природно-климатических условий конкретного региона. Для оценки интенсивности выпаса скота на горных пастбищах используется условная единица (нем. *Normalstoss*), соответствующая пастбищному содержанию в течение 100 дней одной условной головы скота. В последние годы этот показатель остается достаточно стабильным и составляет около 300 тыс. условных единиц<sup>18</sup>, или 600 тыс. голов<sup>19</sup>.

В отгонном животноводстве, как и прежде, доминирует молочное направление. Производством молока занимается около 40% альпийских предприятий<sup>20</sup>. Сохраняются традиции альпий-

---

<sup>13</sup> По данным относительно площади горных пастбищ, числа альпийских предприятий, объемов производства молока и сыра.

<sup>14</sup> Schweizerischer Alpwirtschaftlicher Verband. Jahresbericht 2009. o.O., S. 2.

<sup>15</sup> Agrarbericht 2012. S. 178.

<sup>16</sup> За 2000-2011 гг. число альпийских предприятий в Швейцарии сократилось с 7968 до 7139 (Agrarbericht 2001. Bern, 2001).

<sup>17</sup> За 2000-2011 гг. общее число сельскохозяйственных предприятий в Швейцарии сократилось с 70 537 до 57 617 (Agrarbericht 2012. S. 10).

<sup>18</sup> Рассчитано по: Agrarbericht 2009. Bern, 2009. S. 218; Agrarbericht 2012. S. 179.

<sup>19</sup> Schweizerischer Alpwirtschaftlicher Verband. S. 2.

<sup>20</sup> Рассчитано по: Agrarbericht 2012. S. 134.

ского сыроделия, на горных пастбищах работает почти 1500 сыроварен<sup>21</sup>.

Альпийские луга, площадь которых, по данным обследования 1992-1997 гг., составляла 538 тыс. га<sup>22</sup>, находятся как в частном, так и в коллективном владении. В Швейцарии действует около 1 300 альпийских товариществ<sup>23</sup>, которые определяют порядок пользования пастбищами и находящимися на них сооружениями, решают вопросы, связанные с возведением и ремонтом построек, определяют величину арендной платы и взносов на общие нужды.

Частные альпийские предприятия как правило представляют собой семейные хозяйства; на горные пастбища вместе со стадом отправляются только мужчины, в некоторых регионах переезжает вся семья. Альпийские предприятия, находящиеся в коллективном владении, нередко поручают содержание скота на горных пастбищах наемным работникам<sup>24</sup>.

Современное экономическое значение отгонного животноводства невелико, в последние годы на его долю приходилось около 3% швейцарского производства молока<sup>25</sup> и около 2% производства сыра<sup>26</sup>. С мая 2010 г. по апрель 2011 г. было произведено 97,4 тыс. тонн альпийского молока<sup>27</sup>, в 2011 г. производство альпийского сыра составило 3,9 тыс. тонн<sup>28</sup>.

В нынешних условиях альпийское хозяйство зачастую нерентабельно, поэтому его сохранение как традиционной формы природопользования зависит от государственной поддержки. Государство обеспечивает охрану, целевое и рациональное использование альпийских лугов. Около 85% их территории вхо-

---

<sup>21</sup> Milchstatistik der Schweiz 2010. Brugg, 2011. S. 67.

<sup>22</sup> Arealstatistik Schweiz Zahlen – Fakten – Analysen. Neuchâtel, 2005. S. 48.

<sup>23</sup> Wo gute Ideen reifen // Migros-Magazin. № 43. 22. Oktober 2012. S. 43.

<sup>24</sup> Werthemann A., Imboden A. S. 118.

<sup>25</sup> Auswertung der Daten über die Milchproduktion 2005/2006. Bern, 2007. S. 4;

Auswertung der Daten über die Milchproduktion 2010/2011. Bern, 2011. S. 3.

<sup>26</sup> Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2011, Mehrjahresvergleich ab 2001. TSM Treuhand GmbH. Bern, 2012. S. 3a.

<sup>27</sup> Auswertung der Daten über die Milchproduktion 2010/2011. S. 3.

<sup>28</sup> Beilage zur Jahresstatistik Milchmarkt 2011. S. 3a.

дит в состав особой сельскохозяйственной зоны – зоны отгонного животноводства<sup>29</sup>. Законодательство определяет порядок эксплуатации горных пастбищ и статус альпийских предприятий<sup>30</sup>.

Как и сельское хозяйство в целом, отгонное животноводство субсидируется из федерального бюджета<sup>31</sup>. Дотации на содержание скота на горных пастбищах выделяются с 1980 г., за период с 2000 по 2010 гг. их объем вырос с 81,2 млн. до 101,5 млн. швейцарских франков<sup>32</sup>. Программа аграрной политики на 2014-2017 гг. предполагает дальнейшее увеличение объема средств, выделяемых на развитие альпийского хозяйства.

Поддерживая отгонное животноводство, швейцарское государство заботится как о сохранении природных ландшафтов и экологического равновесия, так и об устойчивом развитии горных регионов. Эксплуатация альпийских пастбищ благоприятствует сохранению многообразия видового состава растительного покрова, предотвращает распространение лесов, опустынивание территорий, ветровую эрозию, снижает опасность схода лавин. Отгонное животноводство также обеспечивает хозяйственное освоение горных районов и занятость их населения.

Адаптационные стратегии современных альпийских пастухов, нацеленные на поддержание доходности хозяйства, во многом схожи с адаптационными стратегиями швейцарских крестьян в целом.

В последние десятилетия в Швейцарии интенсивно развивается рынок экологически чистых продуктов питания. Биопроизводство, основанное на соблюдении строгих требований к со-

---

<sup>29</sup> Распоряжение «О сельскохозяйственном кадастре и разграничении зон» (от 07.12.1998 г.).

<sup>30</sup> Распоряжение «О сельскохозяйственных терминах и организационно-правовых формах сельскохозяйственных предприятий» (от 07.12.1998 г.).

<sup>31</sup> Ст.3-5 федерального закона «О дотациях на ведение сельского хозяйства в сложных условиях производства» (от 14.12.1979 г.), ст. 70.3.с и ст. 77 федерального закона «О сельском хозяйстве» (от 29.04.1998 г.), распоряжение «О дотациях на содержание домашнего скота на горных пастбищах» (от 14.11.2007 г.).

<sup>32</sup> Agrarbericht 2005. S. A30; Agrarbericht 2012. S. A31.

держанию домашнего скота, использованию удобрений, воздействию на окружающую среду, становится все более популярной формой ведения сельского хозяйства. За 1990-2010 гг. число биопроизводителей в Швейцарии увеличилось с 896 до 5 659, а их доля среди сельскохозяйственных предприятий выросла с 1,0% до 9,6%<sup>33</sup>. В 1981 г. была образована ассоциация швейцарских биопроизводителей «Bio Suisse», координирующая развитие органического сельского хозяйства в стране.

Стремясь найти собственную нишу на рынке биопродуктов, альпийские пастухи специализируются на производстве сертифицированной продукции с маркировкой «горный» и «альпийский». Обозначения «горный» и «альпийский», прочно ассоциирующиеся с экологической чистотой и высоким качеством, широко используются в торговых марках молочных и мясных продуктов питания. Для защиты производителей от недобросовестной конкуренции, а потребителей – от подделок в 2000-е гг. была разработана система сертификации продукции горного сельского хозяйства, основанная на контроле подлинности ее происхождения и соответствия производства установленным предписаниям относительно качества сырья, способа его переработки, содержания и откорма скота и т.д.<sup>34</sup>. Теперь обозначение «горный» разрешено использовать для маркировки продукции, в деловой документации и рекламе только при условии, что производство или его основные процессы осуществляется в границах горной сельскохозяйственной зоны, обозначение «альпийский» – при условии, что производство осуществляется в границах зоны отгонного животноводства<sup>35</sup>.

Интенсивное развитие сферы услуг открывает перед крестьянским населением новые возможности для диверсификации

---

<sup>33</sup> Einblicke in die schweizerische Landwirtschaft. Ausgabe 2002. Neuchâtel, 2002. S. 32; Biologischer Landbau: Betriebe, Betriebsgrösse. 1997-2011. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/07/22/lexi.html>.

<sup>34</sup> Распоряжение «Об использовании обозначения «горный» и «альпийский» для сельскохозяйственной продукции и продуктов питания» (от 08.11.2006 и 25.05.2011 гг.).

<sup>35</sup> Границы сельскохозяйственных зон определяются распоряжением «О сельскохозяйственном кадастре и разграничении зон» (от 07.12.1998 г.).

производства и соответственно дополнительные источники дохода. Швейцарские крестьяне активно осваивают предпринимательскую деятельность: занимаются прямой продажей сельскохозяйственной продукции собственного производства и обслуживанием туристов<sup>36</sup>.

Крестьяне, ведущие альпийское хозяйство, реализуют главным образом продукцию животноводства – молочные и мясные продукты питания, в гораздо меньшей степени – мед, пряные и лекарственные травы, ягоды и настойки из них. Домашняя лавка или магазин может располагаться как на горном пастбище, так и в долине. Благодаря современным технологиям совершенствуется система сбыта продукции. Альпийские предприятия зачастую имеют собственный Интернет-магазин, действует система он-лайн заказа, предоставляются услуги по пересылке товаров. Для продажи молока на территории крестьянских усадеб устанавливаются специальные автоматы.

В последние десятилетия в Швейцарии интенсивно развивается агротуризм – отдых в крестьянских усадьбах. Помимо проживания гостям предлагаются продукты питания собственного производства, знакомство с крестьянским хозяйством и бытом. Свои услуги крестьяне предлагают как самостоятельно, через рекламу и собственные веб-сайты, так и при посредничестве профессиональных союзов.

Швейцарские крестьяне, занимающиеся обслуживанием туристов, объединяются в ассоциации, которые предоставляют клиентам информацию о месте расположения усадеб, ценах и условиях проживания, услуги по бронированию и оплате, занимаются рекламой, осуществляют контроль за соблюдением поставщиками услуг стандартов качества. Развитие рынка сельского туризма координирует учрежденная в 2010 г. Швейцарская ассоциация агротуризма.

В сфере сельского туризма альпийским пастухам удалось найти собственную нишу, сделав ставку на экологическую чистоту горного региона, натуральные здоровые продукты пита-

---

<sup>36</sup> *Nebentätigkeiten von bäuerlichen Familien in der Schweiz*. 2005. Neuchâtel, 2007.

ния, романтику и простоту пастушеского быта. Перечень предлагаемых ими услуг включает проживание в усадьбе, продукты питания, произведенные в собственном хозяйстве, знакомство с бытом, катание на лошадях, горные прогулки, посещение местных достопримечательностей. Некоторые семьи сдают помещения для проведения дней рождений и корпоративных мероприятий, места для палаток, зимой осуществляют прокат спортивного инвентаря. Стремясь привлечь туристов, альпийские пастухи специально сохраняют или воссоздают традиционный облик своих усадеб, включают предметы старины в интерьер, самостоятельно готовят для гостей пищу по традиционным рецептам.

На горных пастбищах традиционно сооружались альпийские хижины, или хижины зеннов (нем. *Alpenhütte, Sennenhütte*), включающие жилое помещение, сыроварню, место для хранения рабочего инвентаря и готовой продукции. Сегодня альпийские хижины используются для размещения туристов, в том числе групп: внаем сдаются как отдельные комнаты, так и постройки целиком. Помещения, предназначенные для туристов, как правило, оборудованы современными удобствами и бытовой техникой. Однако любители старины могут «вернуться в прошлое» – доставать воду из колодца, готовить пищу на открытом огне, пользоваться керосиновыми лампами и ночевать на сеновале.

Несколько десятков пастушеских братств (нем. *Äplerbruderschaft, Sennenbruderschaft*) сохраняется в кантонах Центральной Швейцарии, старейшие из них ведут свою историю с конца XVI в. Пастушеские братства создавались с целью отправления религиозных культов – вознесения молитв святым покровителям пастухов о благополучии людей и скота, сохранности пастбищ. Осенью, по возвращении стад в долину, они проводили праздник альпийских пастухов (нем. *Äplerchilbi, Sennenchilbi*), посвященный окончанию сельскохозяйственных работ. Братства также играли роль института взаимопомощи, нередко их образованию предшествовали эпидемии среди домашнего скота или природные катастрофы.

Вплоть до середины XX в. пастушеские братства объединяли главным образом крестьян, занимающихся отгонным животноводством. В дальнейшем их двери открылись как для представи-

телей смежных профессий – сыроделов, мясников, ветеринаров, так и для лиц, интересующихся традиционной культурой, поэтому среди членов современных пастушеских братств настоящие альпийские пастухи нередко составляют меньшинство. Провозглашая своей целью сохранение народных обычаев, современные пастушеские братства выступают прежде всего в качестве хранителей религиозных традиций – проводят обряды, связанные с днями святых покровителей пастухов и организуют традиционные пастушеские праздники.

Крестьяне, занимающиеся отгонным животноводством и производством альпийского сыра, состоят в профессиональных союзах. Общества альпийского хозяйства и ассоциации производителей альпийского сыра действуют почти во всех горных кантонах Швейцарии. Эти организации не только являются хранителями профессиональных традиций, но и выполняют вполне практическую функцию: работают над созданием благоприятных условий для хозяйственной деятельности альпийских пастухов.

Среди профессиональных союзов ведущая роль принадлежит Швейцарскому обществу альпийского хозяйства, образованному в 1863 г. В соответствии с уставом, оно представляет интересы отрасли перед органами власти, занимается реализацией различных проектов, направленных на поддержку отгонного животноводства, организует обучение и проводит консультации по ведению альпийского хозяйства, поддерживает мероприятия по обеспечению подлинности происхождения и качества продукции, содействует созданию благоприятных условий для ее реализации<sup>37</sup>. Общество участвует в разработке протекционистских мер в отношении альпийского хозяйства и системы сертификации продукции отгонного животноводства; при его содействии в 2007 г. была образована Ассоциация производителей швейцарского альпийского сыра.

Со второй половины XIX в. в Швейцарии работает система подготовки кадров для отгонного животноводства, издаются

---

<sup>37</sup> ст. 3. Устава Швейцарского общества альпийского хозяйства. Statuten des Schweizerischen Alpwirtschaftlichen Verbandes. <http://www.alpwirtschaft.ch/archiv/archiv.php>.

учебные пособия и руководства<sup>38</sup>. В современных условиях, когда нарушена традиционная передача опыта от старшего поколения младшему, а научно-технический прогресс требует от крестьян все более высокой квалификации, она играет важную роль как в сохранении профессиональных традиций альпийских пастухов, так и в приобретении ими новых знаний и навыков. На сегодняшний день при сельскохозяйственных учебных заведениях и профессиональных союзах действуют курсы альпийских пастухов, курсы по основам производства альпийского сыра, содержанию пастушеских собак, использованию инфраструктуры альпийских предприятий в туристическом бизнесе. В ряде кантонов работают специализированные организации, оказывающие консультации по ведению альпийского хозяйства.

Швейцарским альпийским пастухам присущ ряд специфических черт материальной и духовной культуры: традиционный праздничный костюм<sup>39</sup>, альпийские хижины, альпийский рожок<sup>40</sup>, пение йодель<sup>41</sup>, пастушеская молитва<sup>42</sup>, борьба швинген

---

<sup>38</sup> К первым учебным пособиям по ведению альпийского хозяйства относятся работы Ф. Андерегга и Р. Шатцманна (Anderegg F. Illustriertes Lehrbuch für die gesamte schweizerische Alpwirtschaft 3 Teile. Bern, 1896-1898; Schatzmann R. Anleitung zum Betrieb der Alpwirtschaft: Eine Volksschrift. Aarau, 1876).

<sup>39</sup> Традиционный праздничный костюм альпийских пастухов (нем. Sennentracht) включает желтые или серые штаны до колен, которые шились из кожи, а позднее – из шерстяной ткани, белую рубашку с короткими рукавами, расшитый красный жилет с серебряными пуговицами, красный шейный платок с брошью-запонкой, черную фетровую шляпу, украшенную цветами, белые вязаные чулки и черные туфли с серебряной пряжкой. На поясе поверх штанов завязывается сложенный на угол платок с набивным рисунком.

<sup>40</sup> Первое упоминание об альпийском рожке (нем. Alphorn) датируется 1527 г. Изначально он использовался пастухами в качестве сигнального инструмента. Представляет собой выточенную из дерева трубку длиной до 4 м, обмотанную корой или лубом. Распространены инструменты как прямой формы, так и с изогнутым резонансным отверстием, а также напоминающие по форме петлю.

<sup>41</sup> Йодль (нем. Jodel) – своеобразная манера пения без слов на одних гласных с частым переходом из грудного регистра в головной.

(швейцарская борьба)<sup>43</sup>, метание камня<sup>44</sup>, традиционные праздники и т.д. Каждое из этих культурных явлений не имеет повсеместного распространения, но тем не менее все они относятся к так называемой культуре альпийских пастухов, или культуре зеннов (нем. Hirtenkultur, Alphirtenkultur, Sennenkultur), колыбелью которой считается немецкоязычный католический регион, включающих территорию кантонов Аппенцелль-Иннерроден, Аппенцелль-Ауссерроден, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден, Нидвальден и Цуг.

В повседневной жизни альпийских пастухов традиционная культура устойчиво бытовала вплоть до второй половины XIX в. Современные альпийские пастухи продолжают носить традиционный праздничный костюм – главный маркер профессиональной принадлежности, не утратили интерес к традиционным физическим упражнениям – борьбе швинген и метанию камня. В их среде сохраняются религиозные традиции – поклонение святым покровителям животноводства Якову, Антонию и Венделину, праздники по случаю окончания сельскохозяйственных работ, перехода стад на горные пастбища и возвращения в долину. Дошли до наших дней и традиционные объединения – пастушеские братства.

Определенную известность в городской среде традиционная культура альпийских пастухов получила еще в первые десятилетия XIX в. Впервые она была представлена перед широкой публикой на празднике Уншпунненфест, проводившемся в 1805 и

---

<sup>42</sup> Пастушеская молитва (нем. Alpsegen, Betruf) – молитвенное песнопение, обращенное к Богу, Богородице или святым, содержащее просьбу о помиловании и заступничестве. Исполняется пастухами на горном пастбище по вечерам; для усиления звука используется деревянная или жестяная воронка для дойки или сложенные рупором ладони.

<sup>43</sup> Швинген (нем. Schwingen). Первое изображение характерного для швейцарской борьбы захвата датируется XIII в., однако считается, что как особый вид борьбы, присущий альпийским пастухам, она сформировалась в XVII в.

<sup>44</sup> Штайнштоссен (нем. Steinstossen) – метание на дальность гранитного монолита весом до 83,5 кг, которому за счет обтесывания придается удобная форма.

1808 г. в кантоне Берн и имевшем большой успех. В его программу входили соревнования по швейцарской борьбе, метанию камня, выступления исполнителей йоделя и музыкантов, играющих на альпийском рожке.

В середине XIX в. швейцарская борьба и метание камня вошли в состав одной из дисциплин Швейцарского гимнастического фестиваля, исполнители йоделя и музыканты, играющие на альпийском рожке, стали принимать участие в основной программе национальных певческих и музыкальных фестивалей.

Организации, поддерживающие традиционную культуру альпийских пастухов, стояли у истоков швейцарского движения за сохранение народной культуры. В 1895 г. было образовано Федеральное общество швейцарской борьбы, поддерживающее швинген и метание камня, в 1910 г. – Федеральное общество йоделя, покровительствующее йоделю и искусству игры на альпийском рожке. Стало традицией регулярное проведение национальных и кантональных фестивалей, посвященных культуре альпийских пастухов. В 1895 г. был основан Федеральный фестиваль швейцарской борьбы и альпийских игр, в 1924 г. – Федеральный фестиваль йоделя. В 1905 г. после длительного перерыва был возрожден Уншпунненфест. Ныне Швейцарский фестиваль костюма и альпийских пастухов Уншпуннен проводится каждые двенадцать лет и является крупнейшим фестивалем народной культуры в стране.

С 1920-х гг. складывается движение за сохранение народного костюма, флагманом которого стала образованная в 1926 г. Швейцарская ассоциация костюма, с 1961 г. регулярно проводится Швейцарский фестиваль костюма. Неизменным атрибутом фестивалей народной культуры стал традиционный праздничный костюм альпийских пастухов: сегодня его надевают не только настоящие альпийские пастухи, но и участники костюмированных шествий, исполнители йоделя, музыканты, играющие на альпийском рожке.

Движение за сохранение народной культуры немало содействовало тому, что традиционная культура альпийских пастухов проникла в городскую среду, приобрела распространение далеко за пределами исконного региона и широкую популярность,

прежде всего в немецкоязычной части Швейцарии. Клубы борьбы швинген и метания камня, общества любителей йоделя и игры на альпийском рожке, действуют почти во всех кантонах. Федеральное общество швейцарской борьбы объединяет 50 тыс. членов, Федеральное общество йоделя – 21 тыс. членов<sup>45</sup>. Фестивали, посвященные культуре альпийских пастухов, проводятся как на федеральном, так и на различных региональных уровнях.

Традиционная культура альпийских пастухов проникла в профессиональную и массовую культуру, любительский и профессиональный спорт. Альпийский рожок и йодель укрепились в различных музыкальных жанрах: от церковной до симфонической и популярной музыки<sup>46</sup>. Борьба швинген и в меньшей степени метание камня получили распространение вне пастушеской среды как виды спорта. Профессионализация народной культуры сопровождается ее стандартизацией и изменением исходных характеристик.

Изменилась конструкция альпийского рожка: использование вставного мундштука позволило обогатить изначально очень ограниченный диапазон тонов инструмента, что дало толчок развитию профессионального исполнительского искусства. Альпийский рожок превратился в сольный и ансамблевый инструмент и входит в состав как народных, так и симфонических оркестров, на нем исполняются народные композиции и авторские произведения. Действуют курсы по обучению игре на альпийском рожке, издаются учебные пособия и нотные сборники.

Профессионализация йоделя сопровождалась появлением авторских напевов и складыванием жанра йодельлид (нем. Jodellied) – куплетной песни с йодельским припевом. Собrania пастушьих напевов и песенные сборники издаются еще с начала XIX в.<sup>47</sup>, в середине XX в. Р. Фельманном было издано первое

---

<sup>45</sup> Данные с официальных сайтов: <http://www.esv.ch> и <http://www.jodlerverband.ch>.

<sup>46</sup> См. указанные работы Е.К. Хангги, Б. Бахманн-Гайзер (1999), П. Кюнгенса.

<sup>47</sup> Acht Schweizer-Kühreihen, mit Musik und Text / Red. F.S. Wagner, von. Bern, 1805; Sammlung von Schweizer-Kühreihen und alten Volksliedern,

руководство по йодельскому пению<sup>48</sup> и основана школа. Появление профессиональных исполнителей содействовало усложнению вокальной техники йоделя; в настоящее время распространено как сольное, так и хоровое его исполнение. Компакт-диски с записями йодлей и композиций, исполняемых на альпийском рожке, пользуются успехом как среди швейцарцев, так и среди иностранных туристов.

Переход борьбы швинген в любительский и профессиональный спорт вызвал необходимость в регламентации судейства, порядка проведения поединков и соревнований, определении весовых категорий. Еще с середины XIX в. выпускаются учебные пособия по технике швейцарской борьбы<sup>49</sup>, организуется обучение ее приемам.

Швинген и метание камня, прежде исключительно мужские упражнения, получили некоторое распространение и среди женщин. Женщины появились среди музыкантов, играющих на альпийском рожке, и исполнителей йоделя.

XIX в. был отмечен ростом общественного интереса к альпийскому региону. Поэтизация мирной, простой и свободной жизни альпийских пастухов нашла отражение в швейцарской литературе, музыке, изобразительном искусстве, приобрела популярность и получила дальнейшее развитие концепция К.В. Бонштеттена, сформулированная еще в конце XVIII в. и обозначающая швейцарцев как «пастушеский народ» (нем. Hirtenvolk). Со временем образ альпийского пастуха был включен в швейцарскую национальную идеологию и стал олицетворением швейцарского народа<sup>50</sup>.

---

nach ihren bekannten Melodien in Musik gesetzt / Red. G.J. Kuhn. Bern, 1812.

<sup>48</sup> Fellmann R. Schulungsgrundlage für Jodlerinnen und Jodler. Altdorf, 1943.

<sup>49</sup> Первое учебное пособие по технике швейцарской борьбы вышло в 1864 г. (Schärer R. Anleitung zum Schwingen und Ringen. Bern, 1864).

<sup>50</sup> См.: Erfundene Schweiz: Konstruktionen nationaler Identität / La Suisse imaginée: bricolages d'une identité nationale / G.P. Marchal, A. Mattioli (Hrsg.). Zürich, 1992; Weishaupt M. Bauern, Hirten und «frume edle puren»: Bauern- und Bauernstaatsideologie in der spätmittelalterlichen Eidgenossenschaft und der nationalen Geschichtsschreibung der Schweiz, Basel, 1992.

Традиционная культура альпийских пастухов стала рассматриваться как воплощение «швейцарскости», швейцарской культуры и именно в этой роли укрепилась в общественном сознании. Альпийский рожок называют «национальным инструментом» (нем. Nationalinstrument)<sup>51</sup>, швинген и метание камня – «национальными играми» (нем. Nationalspiele)<sup>52</sup>, традиционный праздничный костюм альпийских пастухов за пределами страны нередко считается швейцарским национальным костюмом. Йодель и альпийский рожок стали символами швейцарской музыкальной культуры.

*Заключение.* Современное альпийское хозяйство Швейцарии представляет собой пример интеграции традиционной системы природопользования в постиндустриальную экономику. Адаптируясь к рыночным условиям, современные альпийские пастухи перестраивают свою хозяйственно-экономическую деятельность с учетом новых тенденций спроса, осваивают перспективные специализации, занимаются не только аграрным производством, но и оказанием услуг.

За счет внедрения инноваций в хозяйственно-экономическую деятельность альпийским пастухам удается поддерживать рентабельность традиционных занятий – отгонного животноводства и альпийского сыроварения. Представляется, что в будущем альпийское хозяйство в Швейцарии будет сохраняться не только благодаря государственным дотациям, но и при поддержке доходов от предпринимательской деятельности крестьян.

Традиционная культура альпийских пастухов приобрела широкую популярность, которая не только дала ей возможность сохраниться и развиваться, но и позволила выйти на новый уровень. Не теряя связи с исконной средой, традиционная культура альпийских пастухов бытует за ее пределами: она распростра-

---

<sup>51</sup> Bachmann-Geiser B. Volksinstrumente und instrumentale Volksmusik in der Schweiz // Handbuch der schweizerischen Volkskultur. P. Hugger (Hrsg.). Lausanne, 1992. Bd. 3. S. 1390; Baumann M.P. S. 233.

<sup>52</sup> Treichler H.P. Nationalspiele // Historisches Lexikon der Schweiz. Bd. 9. Basel, 2010; Weiss R. Volkskunde der Schweiz. Grundriss. Zürich, 1976. S. 186, 233.

нена в городах, развивается в рамках профессиональной и массовой культуры, представлена на фестивалях народной культуры, городских и общегосударственных праздниках, национальных выставках. Став ресурсом развития туризма, она превратилась в своего рода швейцарский национальный бренд.

## КАК ОРГАНИЗОВАНО ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И СИСТЕМА ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ШВЕЙЦАРИИ

• *Бабэ Никола* •

**В**ведение. Каждый швейцарец, у которого есть знакомые в других странах, часто сталкивается с одной и той же проблемой: как объяснить своим друзьям-иностранцам специфику политического и административного устройства его страны?

Можно, конечно, предложить им почитать Конституцию, объяснить, что швейцарская Конфедерация объединяет несколько суверенных государств (кантонов), или показать им несколько федеральных законов, в частности, относящихся к здравоохранению или развитию территорий.

Однако наш друг-иностранец быстрее поймет суть дела, если снабдить его некоторыми ключевыми сведениями. Ниже мы предложим три таких ключа. Первый поможет раскрыть некоторые философские принципы организации швейцарской Конфедерации. Второй – основные противоречия современной политической жизни, которые легко продемонстрировать на двух примерах: территориального планирования и организации здравоохранения. Эти примеры позволят также рассмотреть, как достигается координация действий территориальных образований и людей, принадлежащих к различным культурам. Наконец, третий выведет нас на проблему преимуществ и недостатков швейцарской политической и административной системы, пока еще мало известной нашим европейским соседям.

*«Один за всех, все за одного».* Таким был девиз Атоса, Портоса, Арамиса и д'Артаньяна, четырех героев романа Александра Дюма «Три мушкетера». Трудно представить себе более непохожих друг на друга литературных персонажей, тщательно

оберегающих собственную индивидуальность и одновременно связанных неразрывной дружбой; наделенных на протяжении более чем 20 лет сверхъестественной силой («супергерои» своего времени), которой выжившие лишатся сразу же после смерти одного из мушкетеров.

Эта литературная метафора удивительным образом связана с историей Швейцарии. Начнем с того, что клятва Рютли в 1307 г. объединила, подобно трем мушкетерам, представителей трех кантонов: Ури, Швиц и Унтервальден. Так гласит швейцарский национальный миф, впервые появившийся в середине XIX века. Роман Дюма был опубликован в 1844 г.

Мушкетерский девиз «Один за всех, все за одного» стал также девизом Швейцарии, пусть и неофициальным – это не помешало строителям Дворца федерации в Берне украсить его купол этим девизом, написанным по-латыни. Этот девиз также возникает в середине XIX века, то есть всего через несколько лет после братоубийственной Зондербундской войны, вспыхнувшей в 1847 г. между католиками и протестантами или, иначе говоря, между сторонниками и противниками светского государства<sup>1</sup>. В начале 1850-х гг., после нескольких природных катастроф, вокруг него стало кристаллизоваться национальное единство, в котором население, понесшее тяжелый урон, искало спасения.

Даже если девиз не является официальным, отметим все же, что его вторая часть ясно выражена в преамбуле Конституции Швейцарии, основной текст которой, написанный через год после религиозной войны, являет собой образец компромисса.

*Во имя Господа всемогущего! Народ и кантоны Швейцарии, осознавая свою ответственность перед Творением, решили возобновить свой союз, дабы упрочить свободу, демократию, независимость и мир в духе солидарности и открытости другим народам, полные решимости жить в единстве и многообразии, уважении к другому и соблюдении равенства, признавая совместные достижения и ответственность перед будущими поколениями, понимая, что свободен лишь тот, кто пользуется своей свободой, и что сила сообщества изменится благополучно.*

---

<sup>1</sup> Война продолжалась всего 26 дней. Погибло менее ста человек...

чем слабейшего из его членов, принимают следующую Конституцию...».

Все за одного...

Наконец, четыре столь разных персонажа романа Дюма могут быть метафорически уподоблены четырем языковым регионам Швейцарии (немецкому, французскому, итальянскому, ретороманскому).

*Девиз и субсидиарность.* Фактически девиз «Один за всех, все за одного» основывается на принципе субсидиарности. Последняя – не только технический термин, обозначающий способ многосторонней координации и финансирования из различных источников<sup>2</sup>. В метафизическом смысле это автономное гражданское сообщество (фр. *cité*<sup>3</sup>), строящееся на оптимистической уверенности в способности человека и коллектива самостоятельно обеспечивать себя всем необходимым. С исторической и философской точки зрения понятие автономного гражданского сообщества было выработано по преимуществу католической церковью. По своему устройству и демократическим принципам специфически швейцарское субсидиарное гражданское сообщество представляет собой, вероятно, антитезу французскому якобинскому государству – централизованному, метафизически основанному на пессимистическом убеждении в том, что на местном уровне граждане неспособны определить, в чем состоит общее благо<sup>4</sup>.

Неотъемлемой составляющей субсидиарного гражданского сообщества является «принцип замещения» (фр. *principe de suppléance*). Он заключается в том, что если на ближайшем к гражданам уровне власти – например, на уровне общины – ту или иную проблему решить невозможно, на помощь должны

---

<sup>2</sup> Философское понятие субсидиарности подробно описано Ш. Мийон-Дельсоль (Chantal Millon-Delsol, 1992).

<sup>3</sup> За объяснением философского понятия «Cité» мы с удовольствием отсылаем читателя к работе Л. Болтански и Л. Тевено (L. Boltanski et L. Thévenot, 1999).

<sup>4</sup> Швейцарский принцип субсидиарности не следует путать с французским. Последний имеет нисходящую структуру: цели и задачи определяются наверху, на местный же уровень переводятся финансовые средства, необходимые для реализации поставленных задач.

прийти власти более высокого уровня – например, кантон. Если и тут решение найти не удастся, то за дело берется Конфедерация. Каждый высший эшелон власти должен быть всегда готов не только протянуть руку помощи территории, которая в ней нуждается, но и сделать все для того, чтобы вновь дать ей возможность автономного развития.

Этот принцип многократно воплощался в различных программах помощи нуждающимся регионам – например, во время кризиса, поразившего часовую промышленность в 1970-е гг. и буквально опустошившего и разорившего кантоны Юрской дуги (от Женевы до Базеля). Десятки тысяч рабочих мест были ликвидированы. В конце 1970-х гг. был принят рамочный закон об инвестициях в горные регионы (LIM), позволивший профинансировать проекты, направленные на создание инфраструктуры и развитие экономики в пострадавшем регионе. Через несколько лет этот закон был отменен, и на смену ему пришел «Закон о региональной политике», ориентированный на инновации и экономическое развитие регионов.

*«Снизу вверх» и искусство переговоров.* Эта модель управления «снизу вверх», в которой автономия – индивидуальная и коллективная – считается фундаментальным философским принципом, логически влечет за собой культуру переговоров и поиска компромисса. Федеральная власть не имеет никакого карт-бланша, возможность получить полный простор для действий на 5 или 7 лет в результате демократического чередования правящих партий за ней не признается. Все органы исполнительной власти на общинном, кантональном или федеральном уровнях являются структурами коллегиального типа, где все должны слышать друг друга и уметь договариваться<sup>5</sup>.

В соответствии все с тем же принципом subsidiarности способность заставить себя услышать и привычка к конкретным действиям получили признание не только в территориальных органах власти, но и на уровне отдельных людей, а также раз-

---

<sup>5</sup> Это структурное требование достижения консенсуса внутри коллегиального руководства на уровне федеральной власти получило название «магическая формула».

личных групп влияния, преследующих коммерческие или иные цели. Лоббирование не просто допустимо, оно является прямым следствием «субсидиарного гражданского сообщества». Поэтому политические элиты во всех эшелонах власти выступают не только от имени партий, которые они представляют, но также от имени экономических или некоммерческих организаций, корпоративные интересы которых они защищают.

Каждая новая цель, каждая новая политическая проблема могут быть сформулированы как по инициативе снизу, так и сверху. Инициатива снизу выражается путем референдума на общинном, кантональном или федеральном уровне. Инициатива сверху исходит от законодательной или исполнительной власти (парламентская инициатива, послания Правительства Парламенту и т.п.). Разрешение проблемы всегда осуществляется путем переговоров относительно содержания нового закона<sup>6</sup>, а также его реализации (постановление).

*Территориальное планирование.* Федеральный закон о территориальном планировании (LFAT) был принят в 1979 г. Кроме него, существуют Федеральный закон о природе и ландшафте (1966) и Федеральный закон об окружающей среде (1983).

До принятия LFAT кантоны имели полную свободу определять, в тесном сотрудничестве с составляющими их общинами, свою стратегию и тактику в сфере территориального планирования. Поскольку современные проблемы, связанные с территориальным планированием, выходят далеко за пределы кантональных границ (дороги, энергетика, промышленные предприятия и т.п.), был принят рамочный федеральный закон. Отныне каждый кантон должен иметь свой закон, соответствующий данному федеральному закону, а также кантональный генеральный план. Аналогичным образом выстраиваются отношения между общинами и кантоном.

Удивительно, что LFAT определяет не только содержание, но и формы координации. На уровне содержания характерно, что в законе прописаны только принципы, но никогда не правила. Такая юридическая форма необходима для субсидиарной системы. Действительно, предметом договоров и соглашений могут быть

---

<sup>6</sup> Чтобы избежать референдума.

принципы, а не правила. Так, намеренно расплывчатые понятия «равновесия» между основными и сезонным жилищами или «гармонии» в планировании могут интерпретироваться на местах в соответствии с конкретными нуждами регионов.

Юридическое понятие принципа позволяет уменьшить число статей в законе: в LFAT их 38. Чем ниже территориальный уровень, тем сложнее становится текст закона, в соответствии с растущим числом конкретных задач, подлежащих решению, и устанавливаемых правил. Примерно так же, как на картах мелкого масштаба почти не видно деталей, а по мере увеличения масштаба они становятся все более заметными. Закон о территориальном планировании кантона Невшатель содержит 143 статьи, а общинный регламент территориального планирования городка Шо-де-Фон (38 тысяч обитателей) – 376...

Что касается формы координации, LFAT устанавливает принцип сотрудничества между кантонами, а также между общинами, кантонами и Конфедерацией. Он закрепляет за Конфедерацией особую роль, вызванную принципом субсидиарности: арбитраж. Если кантоны, или кантоны и общины не могут скоординировать свои действия на региональном уровне, то решающее слово остается за Конфедерацией.

Наконец, LFAT определяет еще один чисто швейцарский принцип – «справедливой компенсации» в случае экспроприации какой бы то ни было собственности, будь то у физического, юридического лица, коллектива или государственного учреждения.

*Здравоохранение.* Вплоть до 1990-х гг. организация здравоохранения была сосредоточена в руках кантонов и общин, совместно финансировавших больницы. Конфедерация в эту сферу почти не вмешивалась. Каждая больница считала своим долгом предложить населению максимально полный набор медицинских услуг. Эта ситуация порождала две серьезные проблемы: неоправданно высоких цен и качества лечения (последнее тесно связано с объемом предоставляемых услуг и специализацией медицинской помощи).

В 1994 г. был обнародован Федеральный закон о медицинском страховании (LAMAL), регулирующий отношения между поставщиками услуг, кассами медицинского страхования<sup>7</sup>, кантонами и

---

<sup>7</sup> Кассы медицинского страхования объединены головной организаци-

Конфедерацией Сфера применения этого закона включает в себя заболевания, несчастные случаи, беременность и роды.

В структурном отношении новый закон, так же как закон о территориальном планировании, определяет как задачи (сферу применения и содержание деятельности) медицинского страхования, так и формы координации действий и финансирования между поставщиками услуг, страховщиками и кантонами.

С 1 января 2012 г. на основании закона LAMAL все медицинские учреждения должны унифицировать свои услуги на базе новой тарифной системы, получившей название «Швейцарские Диагностически родственные группы» (Swiss DRG). Пациенты как бы «группируются» по заболеваниям. Для каждого заболевания разработан определенный тип лечения, стоимость которого определяется в зависимости от пола, возраста и веса пациента. Управление системой DRG поручено государством действующему в общественных интересах Анонимному акционерному обществу, объединяющему поставщиков услуг, страховщиков и кантоны.

Эта система преследует три цели, сформулированные в LAMAL:

- сопоставимость результатов;
- создание конкуренции между поставщиками услуг и в то же время, как ни парадоксально, поощрение сотрудничества между больницами;
- обеспечение равенства между территориями через систему кантональных тарифов и касс медицинского страхования.

Еще одна тарифная система – «TARMED», применяется исключительно в сфере амбулаторного лечения. По принципу «Swiss DRG», каждая услуга оценивается определенным количеством баллов, которые соответствуют фиксированной стоимости, установленной по согласованию между поставщиками услуг и страховщиками. Эта система распространяется на финансирование как больниц, так и врачей частной практики. Модель обладает гибкостью в отношении общественных потребностей. Если на местном уровне начинает ощущаться необходимость в лечении, которое частная медицина не обеспечивает,

---

ей «Santé suisse».

больницы, в финансировании которых участвует кантон, обязаны наладить у себя оказание соответствующей помощи.

Создание этой системы – типичное проявление характерного для Швейцарии компромисса между либерализацией рынка медицинских услуг (государство гарантирует соблюдение заранее согласованных со всеми заинтересованными сторонами рамочных условий), с одной стороны, и сохранением экономики здравоохранения социального типа – с другой<sup>8</sup>.

Финансирование этой системы обеспечивается самими застрахованными, отчисляющими страховые взносы и налоги, а также оплачивающими небольшую часть стоимости лечения, а также кассами медицинского страхования и кантонами. С начала 2012 г. больницы финансируются как минимум на 55% за счет кантонов и на 45% за счет медицинского страхования по тарифным ставкам DRG и TARMED.

Теоретически больше нет разницы, в плане финансирования, между государственной и частной больницами. Между частным и государственным здравоохранением создана конкуренция. Если частная клиника предлагает лечение, которое не может обеспечить государственная, или за меньшую цену, кантон обязан доплачивать ей за такие медицинские услуги. На практике все немного сложнее. На самом деле любой кантон, участвующий в финансировании здравоохранения, самостоятельно определяет перечень региональных больниц, имеющих право на государственное со-финансирование, и, что особенно важно, определяет критерии, которым клиника должна удовлетворять, чтобы попасть в этот перечень. Так, кантон с выраженной социально ориентированной политикой может выбрать в качестве такого критерия, например, неукоснительное соблюдение учреждением коллективного договора, устанавливающего условия оплаты

---

<sup>8</sup> Все-таки сегодня существуют многочисленные трения между государственным, частным сектором и кантонами. Эти трения особенно обострились в результате принятия финансово обременительных рамочных условий (например, коллективных договоров между работодателями и работниками), от исполнения которых частные клиники и больницы пытаются уклониться.

труда персонала больницы, что отнимет у частного медицинского учреждения всякую надежду на рентабельность<sup>9</sup>.

Наконец, кантоны могут оказывать финансовую поддержку тем клиникам, как частным, так и государственным, которые выполняют общественно-полезные функции (предлагают обучающие программы, службу скорой помощи, оказание помощи населению периферийных районов и т.п.).

*Социальная и политическая динамика.* Как и в любой демократической системе, в швейцарской федерации сосуществуют противоположные силы. Мы могли бы ограничиться поверхностным противопоставлением правых и левых партий, представив противоречия между ними как движущую силу социального развития, затрагивающую вышеупомянутые сферы общественной жизни.

Однако такая грубая диалектика кажется нам недостаточной. Мы предлагаем совместить ее с другой, в которой противостоят друг другу силы централизации и децентрализации. На пересечении этих двух диалектик можно построить своего рода карту, представляющую более тонкую, на наш взгляд, типологию внутренней логики и содержания деятельности тех же самых сил. Нет единого левого или единого правого блока, внутри каждого из них существуют более или менее выраженные противоречия.

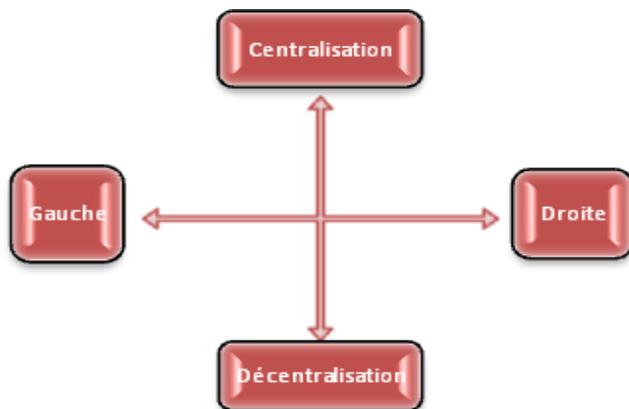
На примере проблемы территориального планирования отчетливо проявляются обе вышеупомянутые оппозиции. Этот пример поможет нам понять, почему значительная часть как социалистической, так и радикально-либеральной партий Швейцарии выступают за усиление централизации, выражающееся в основном в слиянии общин, а иногда и в проектах слияния некоторых кантонов. Левые социалисты опираются при этом прежде всего на эгалитаристские аргументы (одни и те же школьные программы, одинаковые налоги, одинаковый доступ к медицинской помощи). Правые апеллируют к целесообразности, ожидая, что в случае слияния административных территорий повысится эффективность и отдача от управленческих решений. Все это подается под соусом магического концепта критического размера<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Действительно, расходы на зарплату персоналу достигают 80% всех расходов больницы.

<sup>10</sup> Предполагаемая неэффективность государственной администрации стала, вероятно, одним из побудительных мотивов для внедрения в

Любая форма централизации предполагает также некую политическую структуру авторитарного типа, абсолютно несовместимую с конституционными основами и политико-административным устройством Конфедерации. Важно также отметить, что даже самые решительные сторонники централизации никогда не подвергают сомнению нынешнюю федеративную структуру.



В правом нижнем углу схемы («правые/децентрализация») расположится большая часть политиков, противопоставляющих любой форме этатизма, рассматриваемого как опасное вторжение в сферу личной свободы, индивидуальную и коллективную автономию. Такой политический диапазон структурно граничит с отторжением другого, и в частности с неприятием любого вмешательства, как федерального, так и иностранного. Международные соглашения всегда вызывают опаску. Рыночное регулирование воспринимается гораздо лучше, чем любые попытки государственного регулирования, пусть даже рынок без государства невозможен. Говоря конкретно применительно к территориальному планированию, любые формы исключения, навязанные сверху, – защита природных объектов, федеральное ре-

---

Швейцарии принципов «Нового общественного управления» (*New public management*), а также легла в основу политологического анализа Д. Жиока (David Giaouque, 2005).

гулирование строительства и т.д. – будут рассматриваться как противоречащие принципам местной автономии. Наиболее типичным примером партии данного политического диапазона можно считать Швейцарскую демократическую партию (*Union démocratique du centre*), хотя эта правая партия может в некоторых случаях играть и на поле «правые/централизация», в частности в вопросах армии, безопасности и энергетики.

Наконец, квадрант «левые/децентрализация», по прогнозам, будет особенно явно усиливать свои позиции в ближайшие годы. Мы рассмотрим несколько причин этого прогнозируемого усиления. Эти причины следует связать с международными юридическими, технологическими и социальными новациями.

Международные юридические новации касаются, прежде всего, учета внешних экологических факторов. Эти внешние факторы, по меньшей мере в Швейцарии, уже в среднесрочной перспективе станут частью бухгалтерского учета государственных и частных организаций. За пользование транспортом, выраженное в тоннах выбрасываемого в атмосферу углекислого газа, придется платить, и платить недешево. Лозунг партий зеленых «*Small is beautiful*» вернет себе, возможно, былую яркость.

Другая юридическая новация – полная ликвидация атомных электростанций в Швейцарии. Жесткое противодействие защитников централизованного энергоснабжения и сторонников возобновляемых источников энергии – не столько технологическое, сколько политическое. Действительно, кто владеет энергией, у того и власть... Но чтобы заткнуть брешь, которая возникнет в результате останова АЭС, понадобится пойти на уступки и сделать ставку на децентрализованное производство и потребительские сети<sup>11</sup>. Мы думаем, что эти новые конфигурации будут способствовать оживлению местных эшелонов власти, не только обладающих всем необходимым, чтобы сыграть ведущую роль в создании и распределении альтернативных источников энергии,

---

<sup>11</sup> Этот прогноз грядущей децентрализации энергетической сферы в связи с новыми технологиями не нов. Одним из первых об этом заговорил авторитетный американский экономист Дж. Рифкин (*Jeremy Rifkin*, 2003).

но и привлеченных мощными политическими и финансовыми возможностями, которые несут с собой новые технологии.

Интернет также отчасти связан с проблемой энергоснабжения и даже со здравоохранением. Форум «E-Wealth» стал особым инструментом управления в сфере здравоохранения. Он позволяет связать между собой множество субъектов, имеющих отношение к этой сфере, включая самих пациентов<sup>12</sup>. Кроме того, многие новые технологические разработки в сфере медицины открывают перспективы развития для удаленных клиник. Они позволяют проще и быстрее вылечить перелом или удалить аппендикс. То, что еще лет 20 назад требовало недельной госпитализации, сегодня обходится щадящим амбулаторным вмешательством.

Также благодаря интернету новации в социальной и организационной сферах постепенно укрепляют местные сообщества. Повсюду возникают новые формы организации, часто – кооперативы, занимающиеся производством и распространением продуктов питания. Удаленная работа, о которой заговорили еще лет тридцать назад, наконец-то начинает набирать обороты. С помощью новых технологий и интернета стало возможным превращать объекты в 3D файлы и затем распечатывать их в трехмерном формате на специальном принтере, будь то на пластике, резине или металле. Не за горами то время, когда можно будет разместить целый китайский завод в швейцарском гараже!<sup>13</sup>

Целью политики в демократическом обществе должно быть обеспечение благосостояния наибольшего числа людей. Нам кажется, что инновациям принадлежит в этом главная роль. Но инновации никогда не существуют сами по себе. Они находят выражение в политических ценностях и реализуются в конкретном пространстве. Так, перемещение деятельности в интернет

---

<sup>12</sup> Французский прогностик Ж. Де Ронэ (Joël de Rosnay, 2012) предсказывает несколько «революций» в сфере здравоохранения в результате внедрения новых технологий, в частности, в связи с техническими возможностями использования смартфонов и других домашних устройств для разных видов диагностики.

<sup>13</sup> Этой проблематике посвящена книга Н. Бабе (Nicolas Babey, 2011) и его же статья (2012).

предполагает наличие и развитие технических и правовых структур, управляемых некой централизованной властью. Кто будет запускать спутники? Кто будет финансировать прокладку широкополосных кабелей? Кто будет разрешать возникающие споры и конфликты? Инновации все время заставляют перестраивать швейцарскую политико-организационную конструкцию, балансировать в поисках равновесия. Если со стороны политическая жизнь Швейцарии кажется чрезвычайно скучной, то внутри страны споры и конфликты на общинном, кантональном и федеральном уровнях никогда не прекращаются.

*В заключение, о сильных и слабых сторонах швейцарской модели.* С точки зрения риторики, всегда лучше начинать со слабостей, особенно когда оратор выступает последним.

Слабости швейцарской системы структурно связаны с ее организационной формой. Внутри страны уважение конституционного принципа автономии каждого, количество участников диалога, производимое этим уважением вкупе с федеративной структурой, порождает нескончаемые дискуссии, длительность которых иногда просто ошеломляет. Так называемые консультационные и компенсационные процедуры могут порой тянуться десятилетиями, прежде чем будет построена автотрасса. Так, разработка плана швейцарских автодорог была завершена еще в 1960-е гг., но и сегодня, более чем 60 лет спустя, строительство автодорожной сети так и не окончено.

На международной арене швейцарский нейтралитет – не только политический выбор, но также и следствие внутренней организации. Швейцарское политическое время отлично от политического времени других стран. Коллегиальная структура Федерального совета и слабость Конфедерации – не забудем, что кантоны являются государствами – ставят вопрос о дипломатическом представительстве. Хватись вдруг президента – обнаружишь или невзрачного человека в сером костюме без скипетра и короны, или суровую даму – федеральную советницу, унаследовавших на год переходящую должность, причем абсолютное большинство швейцарских граждан не в состоянии назвать имя и фамилию действующего президента. Наконец, независимость и «нейтралитет» Швейцарии, поддерживаемые ее суверени-

тетом, могут иногда дорого стоить в международных отношениях. Они ставят страну в уязвимую позицию в ходе переговоров по поводу налоговых соглашений с Германией или США.

Тем не менее, культура переговоров, вот уже более 150 лет культивируемая швейцарской федеративной системой, обеспечивает мир в трудовых отношениях. Забастовки редки. Большинство сфер экономической деятельности регулируются коллективными договорами между работодателем и работниками. Всегда сначала предпринимаются попытки договориться, забастовка же является крайней мерой в случае провала переговоров, что случается нечасто.

Швейцария с населением, не превышающим восемь миллионов человек, занимает в мире лидирующие позиции по объему патентов, торговых марок. По этим показателям мы опережаем Соединенные Штаты. Как только удается согласовать бесконечные рамочные условия, система начинает действовать с редкостной эффективностью. Многие проблемы решаются на местном уровне, при этом не обязательно отчитываться перед вышестоящими инстанциями<sup>14</sup>. Такая децентрализованная система в сочетании с гибкими рамочными условиями открывает простор для местных индивидуальных или коллективных инициатив, для экономического или социального предпринимательства, для объединения в сети.

Можно ли перенести подобную модель в другие страны? Возможно. У Швейцарии никогда не было колоний, в которых можно было бы опробовать ее на других культурах. Правда, насильственное насаждение той или иной формы правления нигде и никогда не давало хороших результатов. Тот, кто хочет понять культуру с помощью антропологической модели – например, анализируя семейные структуры, – заметит, что Швейцария находится в точке пересечения распространения типичной для парижского бассейна нуклеарной семьи эгалитарного типа и германской патриархальной авторитарной модели. Отметим, что обе эти модели редко встречаются в России, где доминирует авторитарная семья общинного типа<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> У такой организации есть и еще одно достоинство, а именно – относительно небольшая бюрократическая система.

<sup>15</sup> О семейных структурах, отчасти предопределяющих политические и экономические структуры страны, интересно почитать в трудах

Если вы спросите швейцарца: что дает ему основания гордиться своей страной, что он ответит? Швейцарские Альпы? Швейцарские банки? Швейцарский шоколад? Швейцарские часы? Швейцарская фармацевтическая промышленность? Швейцарские антидепрессанты? Многие ответят, что гордятся швейцарской политической системой. Она подобна хорошему часовому механизму, который, однако, нуждается в регулярной смазке и в целой армии граждан-часовщиков, дабы обеспечить его бесперебойную работу.

Перевод Е.И. Филипповой

*Литература*

*Nicolas Babey, François Petitpierre et François Courvoisier, L’Innovation entre philosophie et management. La théorie des trois cubes, L’Harmattan, Paris, 2011.*

*Luc Boltanski et Laurent Thévenot, De la justification. Les économies de la grandeur, Gallimard, Paris, 1991.*

*David Giauque, Paradoxes de la gestion publique, L’Harmattan, Paris, 2005.*

*Chantal Millon-Delsol, L’Etat subsidiaire, Presses universitaires de France, Paris, 1992.*

*Jeremy Rifkin, The Hydrogen Economy, Penguin Group, US, 2003.*

*Joël de Rosnay, Surfer la vie, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2012.*

*Emmanuel Todd, L’origine des systèmes familiaux. Tome I : L’Eurasie, Gallimard, Paris, 2011.*

---

французского историка Э. Тодда (Emmanuel Todd 2011). Упрощая, можно сказать, что автор буквально переворачивает с ног на голову марксистский подход и видит в социальных связях и моделях семьи антропологическую «инфраструктуру», которая, в свою очередь, определяет социальные и экономические «суперструктуры» страны.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### МАТЕРИАЛЫ ДИСКУССИИ РОССИЙСКО-ШВЕЙЦАРСКОГО КОЛЛОКВИУМА 28 ИЮНЯ 2012 г.

*А*лбакова Фатима Юсуповна (д.фил.н., профессор МГУ, член Общественной палаты). Под впечатлением наших гостей выскажу несколько своих мыслей, может быть они будут несколько общими, обобщающими. Швейцарская модель как некая идеальная модель часто бывает темой общественного дискурса. Можно ли проводить сравнения Швейцарии и Кавказа? Практически нет, тем не менее мне хотелось бы отметить несколько моментов, которые роднят если не судьбу, то во всяком случае какие-то пространственно-временные модели Северного Кавказа и Швейцарии.

Как сказал один из наших швейцарских докладчиков, Швейцария – это особый случай. Это осознание своим населением особого случая, особой модели, особой судьбы не только в рамках европейского, но и в рамках мирового сообщества. Для Кавказа тоже характерно осознание своего особого положения и в большей степени – осознание драмы своего особого положения. Это обстоятельство и выводит нас на геополитический аспект осмысления тех процессов, той судьбы, которая веками складывается на Кавказе.

Кавказ относится к тем немногим классическим регионам, т.н. «буферным», которые являются межцивилизационным перешейком. Такие регионы исторически находились не только на периферии социокультурных систем, но и на краю этих систем. Зачастую кавказские культуры были очень слабо переработаны этими социокультурными системами.

*Что близко и что можно адаптировать на уровне государственной политики на Кавказе из представленного нам швейцарского опыта? То, что имеет глубочайшую значимость в*

*рамках швейцарской политики – это концепция кооперации, концепция координации усилий, это совместность, это глубоко укоренная высококультурная коллективность, это наличие у швейцарцев коллективных устремлений.*

Еще один важный аспект – необходимость существования народов на принципе партнерства и сотрудничества. Этот принцип сегодня как в Российской Федерации в целом, так и на Северном Кавказе, в частности, разрушается на уровне малых имперских амбиций. Швейцарский феномен единения партнерства и паритетности, координации действий во всем и вся – это очень серьезный, очень важный и очень полезный механизм, который Северный Кавказ может и должен заимствовать.

Кавказ и Швейцарию роднит ценность единства многообразия, может быть Швейцария и не вступила в Евросоюз, понимая, что эта ценность может быть разрушена. Поэтому может быть, как было сказано в докладах коллоквиума, швейцарская модель есть антитеза модели национального государства, например, французского государства, в котором в течение десятилетий выходила этнокультурное разнообразие и всеобщая унификация становилась нормой. Для самой Швейцарии в настоящее время наступил серьезный момент, когда может быть эта модель проходит серьезную проверку на свое существование в будущем.

Как было сказано выше, Кавказ является буферным регионом, которому был свойственен низкий уровень миграционных процессов, низкий уровень экономического развития. Несмотря на демографические взрывы или кризисы на Кавказе всегда наблюдался низкий уровень численности населения или по крайней мере относительно устойчивый уровень численности населения. Здесь периодически возникали крайне слабые государства.

*Возможно ли единение, некая Конфедерация в этом регионе? Безусловно, возможно, но при соблюдении одного обязательного условия – наличие вотума доверия к той доминирующей системе, в которую вовлечен этот регион.*

Насколько социокультурная система Российской Федерации максимально интегрирует этот регион? Насколько она способна проработать, социализировать, развить, обеспечить в этом регионе стабильность?

За всю многовековую историю Кавказа такая ситуация сложилась лишь однажды – в рамках Советского Союза, когда этот регион существовал в условиях закрытого общества, когда он перестал играть роль коридора, перешейка и был максимально изолирован от внешнего воздействия.

Заканчивая свое выступление, я хочу призвать делегацию из Швейцарии активнее сотрудничать с бизнес, интеллектуальной и иной элитой Кавказа, и России в целом, чтобы помочь нам встать на ноги, быть более развитыми. У нас для этого есть большой и очень серьезный потенциал. Кавказские народы очень открытые и гибкие и есть ресурсы – демографические и интеллектуальные.

*Бабич Ирина Леонидовна (д.и.н., отдел Кавказа, Институт этнологии и антропологии РАН).* Еще народы Кавказа и Швейцарии объединяет стремление к независимости, чувство независимости. У швейцарцев развито чувство независимости. Для Кавказа это тоже характерно. А потом идут различия: как швейцарцам при всех различиях удалось объединиться, а народам Северного Кавказа не удастся объединиться? Это интересно. И все-таки встает вопрос: *возможны ли территориальные объединения для развития экономики, например, в республиках Северного Кавказа? Возможно ли создание неких территориальных зон для более успешного экономического развития?*

*Глезер Ольга Борисовна (к.геогр.н., Институт географии РАН).* До того, как Ирина Бабич задала вопрос, я хотела бы обратить Ваше внимание на следующий аспект. Я занимаюсь вопросами местного самоуправления и территориального планирования, и то, что здесь рассказывали о территориальном планировании в Швейцарии, имеет значение, далеко выходящее за пределы Кавказа по тематике. И поэтому очень хотелось бы, чтобы все это было повторено отнюдь не в рамках Кавказского семинара, а для более широкой аудитории. Но имеет это значение и для Кавказа.

То, что вопросы «территориального планирования» (я не знаю, понятен ли этот термин нашим швейцарским коллегам, обычно этот термин переводят как «работы по проектированию территорий»), в России после принятия «Закона о местном са-

моуправления» (№ 131) проводятся в рамках субъектов Федерации и в рамках муниципальных образований, коими в России являются муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения. В России вопросы иных территориальных образований не рассматриваются. Единственным исключением являются «агломераты», но это совсем не те агломерации, о которых нам рассказывала в докладе Марин. Это 52 агломерации на всю Россию – это территории с миллионным населением с центром свыше 250 тыс. жителей. Имея миллионное население в своих границах, можно привлекать больше инвестиций, и таким образом на территории России было выбрано несколько агломераций в качестве объектов территориального планирования.

Закон № 131 устроен таким образом, что территориальные образования как субъекты местного самоуправления не могут между собой взаимодействовать по хозяйственным вопросам. *Таким образом, данный закон не только не предполагает координацию, кооперацию и взаимодействие, наоборот, – лишает муниципальные преобразования этих возможностей.*

Именно поэтому я так горячо сегодня восприняла все то, что говорилось на нашем коллоквиуме. Как мне кажется, абсолютно необходимо добиваться того, чтобы убедить лиц, принимающих решения, в следующем: структуризация пространства в России, структуризация расселения, структуризация всей хозяйственной жизни такова, что абсолютно необходимо рассматривать не муниципальные образования, а *межмуниципальные образования*, т.е. заниматься то, что в России не делается вообще. Проиллюстрирую мою мысль на дагестанском примере. Совершенно ясно, что Дагестан, который делится на равнинную, предгорную и горную в плане территориального планирования, должен рассматривать не как единый субъект, а как четыре территории, внутри которых и нужно развивать координацию и кооперацию. Но для этого нужны новые законодательные меры, которые позволили бы осуществлять данное развитие.

Мне трудно себе представить, что это можно реализовать, потому что даже в пределах сложившихся муниципальных образований (вернее не сложившихся, а выделенных), в России работы по территориальному планированию ведутся крайне

медленно. Мы знаем, что до сих пор не для всех городов составлены проекты территориального планирования, не для всех административных районов (а для сельских поселений проектов территориального планирования вообще пока не существует). Можно только аплодировать швейцарским коллегам, что они, во-первых, обладают другой законодательной базой – значительно более древней, выверенной и устоявшейся законодательной базой, значительно большей консолидацией общества, чем в России, и, во-вторых, и значительно большими финансовыми ресурсами, чем в России. Но, как мне кажется, *швейцарский опыт – это тот маяк, на который мы должны ориентироваться.*

*Арешев Андрей Григорьевич (н.с., Центр изучения Центральной Азии и Кавказа, Институт востоковедения РАН). У меня есть несколько замечаний и мыслей по поводу развернувшейся дискуссии – возможности использования швейцарского опыта для модернизации Кавказа.*

Северный Кавказ я знаю хуже, я в основном занимаюсь Южным Кавказом, и особенно Арменией. Армения – тоже горная страна. К сожалению, пока мы имеем негативный опыт освоения горной территории Армении.

Опыт Швейцарии всегда был интересен для представителей кавказских народов и так сказать в гораздо более ранний период, начиная с XIX-XX вв., представители кавказских народов Грузии, Армении и Азербайджана обучались в швейцарских университетах и прекрасно знали о некоторых передовых опытах хозяйства Швейцарии и некоторые вещи были перенесены на кавказскую землю в прежние исторические периоды (правда они носили единичный характер).

Судьба Кавказа сложилась драматически, и швейцарский опыт был менее востребован после 1991 г. Мы прекрасно помним статью *Сергея Александровича Арутюнова о швейцарской модели, которая была опубликована в журнале «Новый Вавилон» в начале 1990-х гг.*<sup>1</sup>

Мне кажется, что применительно к Кавказу «швейцарскую модель» нужно анализировать на нескольких уровнях. В докла-

---

<sup>1</sup> В данном сборнике мы сделали перепечатку этой статьи.

де швейцарского коллеги Марин много говорилось о выделяемых государством серьезных дотаций на развитие водной экономики Швейцарии. Здесь нужно понимать за счет чего это происходит. Мне думается, что Швейцария таким образом позиционирует себя в контексте Европы, в мировом контексте.

На Кавказе, в Армении, в частности, ситуация складывалась иначе. После 1991 г. армянские власти решили, что достаточно отдать земли в частное владение, распустить колхозы и многие экономические проблемы будут решены сами собой. И Армения, которая по природно-климатическим условиям является достаточно сложной страной, выйдет на небывалый уровень. Но этого не произошло. Вся структура, горная структура, где была сеть каналов, например, в Араратской долине, с агрономической точки зрения в начале 1990-х гг. оказалась были разрушенной. В советские годы в стране функционировала сеть образования агрономов, то после 1991 г. это все прекратилось: простые сельчане или те, кто жил в поселках, совершенно не владели знаниями в этой области.

*Если бы Швейцария была заинтересована помочь Армении построить какие-то заводы и предприятия в Армении, это возможно? Я знаю, что такое сотрудничество проходило уже между Германией и Азербайджаном. Этот вопрос можно обсуждать, но многое зависит от уровня государственного мышления. Я думаю, что вопрос об уровне экономического государственного мышления стоит достаточно серьезно и для Южного Кавказа, и для Северного Кавказа. К сожалению, этот регион един и в значительной степени он предоставлен сам себе, поэтому многие процессы, в том числе и в сфере экономики, приобретают достаточно опасный характер.*

*Цвижба Лариса Исиновна (к.и.н., профессор РГГУ). Мне очень приятно, что из обычного семинара, который был организован, появилось такое крупное мероприятие как российско-швейцарский коллоквиум, и мы обсуждаем интересные, волнующие нас проблемы Кавказа, взаимодействия регионов.*

Сегодняшняя тема немного выходит из наших традиционных тем и это хороший знак – тема не только научная, она должна быть практической. Наши выступления, доклады в первую оче-

редь адресованы нашим руководителям, которые обязаны принимать решения, как грамотно обустроить регионы. Огромные рычаги обустройства находятся в их руках. Конечно, проблем очень много, но они и будут, пока будут назначаться в регионы Кавказа менеджеры из Кремля, которые не знают Кавказ. Это не правильно. То, что здесь говорилось, должно стать в основе перспективных программ для обустройства и модернизации экономики, которые в настоящее время часто приводят к конфликтам. И я благодарна организаторам, что мы можем об этом говорить сегодня.

Сейчас я хочу Вас всех перевести в другой регион Кавказа: Южный Кавказ, где между двумя морями есть Республика Абхазия, которая оказалась в сложном экономическом состоянии. Экономика может менять ситуацию, решать проблемы, но там случился еще и политический конфликт – грузино-абхазский.

Хотя в последние 20 лет на Северном Кавказе тоже были локальные войны, которые влияли на непрерывное развитие экономики в регионе, но в Абхазии сложилась совсем другая ситуация. Она была в экономической блокаде, которая длилась 16 лет. За это время выросло целое поколение, которое не видело, как работали ранее предприятия, как их родные идут на работу. И после того, как появилась возможность строить новую экономику – после августа 2008 г., у людей появилась возможность создавать новые рабочие места. За этот короткий промежуток времени наблюдается решение многих проблем. Абхазия – это курортный регион, где можно отдыхать круглый год. Та инфраструктура, которая была в советские годы, она почти разрушилась. Сегодня идет строительный бум, в том числе и инфраструктуры, направленной на развитие туризма, но он несет в себе хаотичность, будь то организация отдыха, создание гостиничных комплексов. Мне кажется, можно было бы в последующем расширить тему наших встреч, дискуссий и включить в сферу обсуждения и ситуацию в Абхазии с привлечением местных специалистов. В Абхазию уже начали приезжать иностранные специалисты.

Абхазия и Швейцария – географически очень сходны регионы. В Абхазии много источников – термальных, грязевых и т.д.,

много исторических памятников. Недавно приезжал посол Чехии в Грузию и вспомнил, как он отдыхал в этой республике в советские годы.

*Руднев Вячеслав Валентинович (к.и.н., Центр европейских и американских исследований, Институт этнологии и антропологии РАН).* Мне хотелось обратить внимание, что тема, прозвучавшая на этом семинаре, выходит на пределы выделяемых на данном семинаре регионов и касается всего мира. И во всех прозвучавших докладах присутствует тема – «глобального и локального». Она прозвучала в контексте устойчивого развития. Госпожа *Марин Ламбер* говорила о проблеме устойчивого развития в рамках агломераций, однако эта тема, подчас даже не обозначенная, присутствовала во многих выступлениях, исследованиях, которые сегодня были представлены. В частности, в докладе *Радмилы Нагапетовой* говорилось об альпийском скотоводстве. Интересен в этом плане вопрос об альпийском хозяйстве в условиях нерыночных отношений – это важный пример заботы об экологических проблемах. Этот системный подход к природопользованию, который продемонстрировала Радмила Нагапетова в докладе о Швейцарии актуален для использования моделей устойчивого развития в разных регионах мира.

*Муртузалиев Сергей Ибрагимович (д.и.н., Региональный Центр этнополитических исследований Дагестанского Научного Центра РАН).* В Дагестане горы занимают площадь 25,5 тыс. кв. км, а средняя высота всей территории РД равна 960 м. Высшая точка – гора Базардюзи (4666 м). Зона «Горный Дагестан» занимает 43,3 процента территории республики.

В Дагестане в 1991 г. уже принимали *Программу «Горы»*. Она могла стать хорошим шагом вперед. В 1992 г. ее даже подключили к программе «Юг России», но в результате, как это у нас часто бывает, чем шире охват, тем активнее и непонятно куда исчезают деньги, которые выделялись на данную программу. Программа «Горы» реализовать не удалось.

В 2010 г. у нас была принята *вторая Программа «Горы»* и с декабря 2011 г. она начала реализовываться. К разработке этой программы привлекались как иностранные, так и московские специалисты. Так что перспективы большие и хорошие. К сожа-

лению, времени прошло мало и сейчас трудно судить, насколько данная программа успешно реализуется. Ключевая проблема – взаимодействие гор и равнин в Дагестане. В этой программе предусмотрено решение данного вопроса.

Дагестан – это лакмусовая бумажка для России: все проколы центрального руководства, недоработки и нюансы в силу геополитического и стратегического расположения Дагестана выпячиваются наружу. Дагестан – как «полигон для России», но в хорошем, не негативном плане.

Я хотел бы обратить внимание на такое понятие как «депрессивные муниципальные образования». Откуда взялся такой термин? Это есть в новой программе: 12 горных районов были определены как таковые. Их выделили в отдельную графу. Они занимают 23, 9 процента от всей территории республики Дагестан. Там проживает 9, 6 процентов населения. Проблемы горных территорий нельзя рассматривать в отрыве от социально-экономического развития других регионов республики. Закон о горных территориях призван вдохнуть новую жизнь в дагестанские аулы.

То, что предлагается на данном семинаре в отношении кантонов – из области благих пожеланий. В частности мы с *С.А. Арутюновым* неоднократно на данную тему разговаривали, например, это было в 2000 г., когда в Нахабино чеченцы проводили конференцию и как раз именно чеченцы попытались обсудить идею кантонизации. Но еще до этого мероприятия я проводил в Дагестане социологический опрос, в котором был такой вопрос: «Хотят ли народы Дагестана отделения от России, хотят ли, как предлагали некоторые национальные лидеры, создать внутри Дагестана национальные районы типа Аваристан, Лезгистан, по сути дела, те же самые кантоны?». Исходя из ответов респондентов, до создания кантонов Дагестан еще не созрел и в ближайшем будущем еще не созреет. На момент опроса кантональная система не устраивала народы Дагестана.

*Кантональная система предполагает объединение не только и не столько на основе национального критерия, сколько территориального. Возможно ли, по Вашему мнению, при сохранении Дагестана и дагестанской идентичности и более мелких*

*идентичностей внутри Дагестана создание определенных территориальных объединений для более успешного экономического развития?* В сегодняшнем Дагестане – нет, одна из причин кроется в недостаточной компетентности горцев в сложных лабиринтах капиталистического производства. В этом смысле сельские жители горных районов находятся в настоящее время на уровне XV-XVI вв., как это было в средние века в Швейцарии.

Нынешние швейцарцы имеют несоизмеримо более развитое экономическое мышление. В Республике Дагестан идентичность определяется иерархическими уровнями – семьей, тухумом, селом, районом, Дагестан, Россия. Легче полететь в космос, чем сейчас в Дагестане ввести кантональную систему.

*Петров Игорь Алексеевич (Российско-швейцарский центр при РГГУ, с ноября 2012 г. – руководитель Русской информационной службы Швейцарской национальной теле- и радиоконпании SRG SSR). Я буквально обозначаю некоторые проблемы, без которых наша дискуссия тонет в очень интересном, но очень обширном материале.*

**Первый пункт**, на который я хочу обратить Ваше внимание, и прежде всего внимание наших швейцарских коллег. В России в последние двадцать лет *поставлен вопрос, что бывает с обществом, если в нем отменить идею Общественного блага. В России все упирается сейчас в деньги. Власть не отделена от собственности, так, как это реализуется на практике в Швейцарии.* В России нельзя иметь собственность, не будучи во власти, нельзя иметь собственность и не быть во власти, иначе мы знаем, чем это заканчивается. Власть последних 20 лет преследует главную цель – накопление личной собственности. Общественного блага тут даже и близко нет!

**Второй пункт**, на который я хотел бы обратить Ваше внимание. Пафос нашего мероприятия – *что делать с нашим Кавказом?* Поставим себе этот вопрос. Решать вопрос с Кавказом можно только в масштабах всей страны, всей России. Горы – это внешний признак, который роднит Кавказ и Швейцарию, но он не играет никакой особой в данном случае роли.

Речь также идет о процессе кантонизации. Я являюсь специалистом по Швейцарии, однако Кавказом я не занимался нико-

гда, и для меня интересна была именно кавказская часть нашего коллоквиума. Что такое кантонизация в Швейцарии? Это долгий путь создания либерального политического и экономического порядка на местном уровне в рамках процесса так называемой «Регенерации», который шел в 1820-1830-е гг. в Швейцарии. Тогда, в XIX в., первым принял у себя либеральную конституцию кантон Тургау, затем за ним пошли все остальные кантоны. И только потом, в 1848 г., после Гражданской войны, между прочим, появилась возможность образовать либеральную швейцарскую федерацию в том виде, в каком она существует сейчас уже более 160 лет.

Естественно, мы можем задать себе вопрос – *возможна ли такая либерализация на основе региона Кавказа, возможно ли сейчас рождение на Кавказе либеральной экономической и политической культуры?* Невозможно. Можно ли представить себе, что в Чечне принимается конституция, которая на деле гарантирует все либеральные буржуазные свободы? Нельзя. Поэтому здесь можно решать вопрос только в российском масштабе. Только общая либерализация России в целом сможет вытащить и Кавказ за собой. Здесь, собственно говоря, делать особо ничего не нужно – нужно только соблюдать Конституцию. Но первый шаг – это создание нормального Закона о референдуме. Мы должны иметь не тот «урезок», который есть сейчас, а такой Закон, какой есть в настоящее время в Швейцарии. В этом смысле швейцарский опыт может быть успешно перенесен и в Россию.

**Третий пункт.** Транспорт. Уже говорилось сегодня, что транспорт – это очень важный аспект модернизации. Любые цивилизации возникали в Европе вдоль транспортной оси. Возьмем транспортные оси древней России, например, путь «Из варяг в греки». Пока общество Киевской Руси развивалось на этом пути, мы имели на территории будущей России плюралистическое общество, когда ни одно сословие, ни один город не мог претендовать на обладание абсолютной властью (я говорю очень упрощенно, это ясно!). Москва же стояла на перекрестке путей «из ниоткуда в никуда», став, поэтому, основой авторитарного монархизма, пропитанного монгольской практикой единоличного правления.

Для Швейцарии сквозной транспортной осью был и до сих пор остается перевал Сен-Готард, кратчайший путь с севера Европы на юг. Недаром сейчас Швейцария вкладывает огромные средства для того, чтобы прорыть еще один тоннель на этом направлении. Имеется в виду проект NEAT, после реализации которого в 2017 г. из Базеля в Милан можно будет доехать за три часа. И вспомним Рокский тоннель между югом и севером Кавказа. Что это такое? Это тупик. Это не ось, а пункт, разъединяющий эти регионы. Теперь спросим наших швейцарских коллег, что было бы с кантоном Ури, если бы Сен-Готардский тоннель исчез? Там был бы тупик. Кантон Ури превратился в одну из кавказских республик по экономическому уровню развития.

Что такое Швейцария? Это *нация политической воли*. Это означает, что в основе всех кантонов и в основе Федерации лежит единое понимание того, куда должна идти страна, что она должна развивать, чего добиться в итоге, что получить. Женева отличается от Берна как Марс от Земли, но у них есть единое политическое самосознание, в основе которого – верховенство права и гарантии собственности.

Что нужно делать России на Кавказе? Нужно было бы провести процесс «строительства политической нации» (nation building). Определить, что мы хотим в итоге получить? Но с этой точки зрения, послушав сегодняшние доклады, я понял, что Кавказ сейчас движется по пути, по которому Швейцария двигалась в XVI веке – он отделяется постепенно от Империи, то есть от России, также, как в XVI веке Швейцария дрейфовала в сторону от Священной Римской империи германской нации. Как остановить этот процесс? Или как его можно канализировать в позитивную сторону? Это большой вопрос!

Что может стать основой для сплочения кавказских регионов? *Идея, которая лежит в основе Швейцарской Конфедерации, и которая в принципе переносима на кавказскую почву – это идея конституционного патриотизма*. Это означает, что Дагестан или Чечня должны осознавать себя через призму принципов конституционного права, а не посредством средневековых норм. Именно отсутствие конституционного патриотизма привело Югославию к страшному конфликту, отсутствие

конституционного патриотизма привело и Кавказ к ряду очень жестких конфликтов...

Кантон же Юра, например, был основан в 1978 г. результате длительного ненасильственного пути конституционных реформ, когда полная автономия стала условием присутствия в общей Федерации. Выскажу крамольную мысль – чем свободнее будет Кавказ, тем больше у него будет мотивация остаться в России. Иначе Южная Осетия никогда не станет Южным Тиролем!

*Сампиев Исраил Магомедович (Директор Института социальных исследований при Ингушском государственном университете, Республика Ингушетия, г. Назрань).* Предыдущий оратор замечательно высказал те мысли и идеи, которые мне пришли в голову по ходу нашего обсуждения. Я хотел бы, развивая все вышесказанное, конкретизировать некоторые положения нашей дискуссии. На самом деле сложность понимания принципа самоуправления, существующего в Швейцарии, состоит в трудности перевода – при его переводе меняется смысл слова. В России употребляются термины, значение которых иное. Когда мы употребляем «Российская Федерация» или «Швейцария Конфедерация» или «Федерация» – это совершенно разные явления, хотя называются они одними и теми же терминами.

На мой взгляд, многие термины, которые мы сегодня употребляем в настоящее время можно обозначать «квази» названиями, например, «квазисубсидиарность». Что это означает? На трех уровнях государственного управления передаются наверх те проблемы, которые невозможно решить на низшем уровне: необходимо вмешательство управления более высокого уровня, когда не справляется управление более низкого уровня, т.е. это принцип, который показывает, что управление строится снизу вверх.

В нашем, в российской случае – с точностью наоборот. Субсидиарность в России означает то, что на местах снимаются налоги и идут вверх, и сверху выдаются субсидии, которые выдаются регионам, которые называются «дотационными» и т.д. Если посмотреть динамику за последние 10-15 лет количество так называемых «регионов-доноров» уменьшается, а количество регионов – реципиентов, которые получают субсидии из Федерального центра, увеличивается. И на самом деле в едином гос-

ударстве не может стоять вопрос – кто кого кормит, и т.д. и разговоры типа «Кавказ нам слишком дорого обходится». Этот разговор был также и в Советском Союзе, когда говорили: «зачем кормить Среднюю Азию» и т.д. И в итоге, мы получили развал страны, и никто не выиграл – никто с голоду не умер, но и не прорвался к вершинам экономики.

Второй принцип, который здесь прозвучал, – устройство и планирование территорий, объединенное планирование. В России эти идеи стали появляться несколько лет назад. Например, в программе Приволжского федерального округа есть планы территориального планирования по – новому – вне границ республик и т.д., исходя только из экономического успеха. И вроде название тоже самое, что и в Швейцарии – «территориальное планирование», а на самом деле речь идет о «квазипланировании».

Я сам немного изучал швейцарский опыт, и, исходя из того, что сегодня говорилось, предполагается общественное согласование, согласование коммун, согласование на кантональном уровне, и согласование на уровне Конфедерации. *В российском случае никакого согласования не предполагается.* А предполагается следующее: якобинское «нарубить по живому», а дальше посмотреть, что будет. В полиэтничном обществе при таком подходе ничего хорошего быть не может.

Причем дело даже не в том, что в России есть *республики*, и они мешают новым территориальным объединениям, но даже если бы не было республик, все равно программа «территориального планирования» в России не предполагает общественного согласования. А мы все сводим к этническому фактору. А не в нем дело. Мы должны быть федеративным государством не потому, что у нас проживает много народов, а потому, что размеры государства не позволяют управлять государством по – другому.

И третье, что мне хотелось сказать – по поводу агломераций. Здесь прозвучал доклад *Марин Ламбер* о швейцарском опыте создания агломераций, процесс согласования и т.д. Это процесс тяжелый, но прочный. А что в наших условиях происходит? К сожалению, на коллоквиуме пока не прозвучало – *что считать агломерацией?* Например, в равнинной Ингушетии, начиная от Владикавказа и заканчивая компактным расселением ингушей в

Назрани, – все эти населенные пункты практически срослись, межсельских территорий практически нет. Таким образом, возникает вопрос: являются ли они сельскими населенными пунктами, или это уже некая *агломерация*? Что это такое? Сельского производства там нет, так как пахотных земель не осталось.

*Эти вопросы снова подводят меня к выводу, что как в России в целом, так и на Северном Кавказе, в частности, происходит квазиагломерация и квазиурбанизация.*

В чем я вижу причины большинства конфликтов в регионе? У нас нет ни городского населения, ни сельского, ни промышленного производства, ни настоящего сельского производства, все разрушено и идет люмпенизация населения. Вот самая страшная проблема.

А теперь к тому вопросу, который прозвучал: возможно ли принятие швейцарского опыта на Кавказе, а я бы добавил – и при каком условии?

Мне кажется, что *Игорь Петров* его озвучил – до тех пор, пока в России не будет правового государства, пока Россия действительно не станет Федеративным государством, принятие швейцарского опыта неприемлемо. Тем не менее я не соглашусь и с другой постановкой вопроса, что Кавказ находится на уровне XV-XVI вв. и чтобы ни происходило в регионе, какие бы реформы не осуществлялись, на Кавказе ничего не изменится. Это глубочайшее заблуждение. Кавказ по своей культуре, который управлялся в истории демократическим путем, поэтому традиции демократии в традиции и культуре народов Кавказа существуют, только надо создать условия в России, при которых эти традиции возродились.

Если в целом российская система будет противоположна этим демократическим принципам, то они не будут работать и на Кавказе. Как мне кажется, Кавказ готов к модернизации по швейцарскому типу.

*Грачева Раиса Габдрахмановна (к. геогр. н., Институт географии РАН).* Я уже хотела снять свое выступление, так как почти все, что мне хотелось бы сказать, уже было высказано в ходе выступлений в ходе дискуссии. Но все же мне бы хотелось выступить в поддержку некоторых позиций.

Конечно, совершенно ясно, что Северный Кавказ – это часть России и все, что происходит в России, играет важнейшую роль и на Кавказе. Но наш коллоквиум неслучайно посвящен Кавказу. Создается впечатление, что Кавказ – особая страна. По сути, так оно и есть.

*Я бы не согласилась с выступлением Ф. Албаковой, которая говорила о единстве своеобразия на Кавказе, скорее это – многообразие своеобразий. Это мне кажется очень важная черта Кавказа. Если бы было единство на Кавказе, может быть мы бы и не собирались специально для обсуждения кавказских проблем.*

Я не совсем согласна, что мы просим помощи у Швейцарии. Я думаю, что надо говорить о сотрудничестве, а не помощи. У каждой страны есть свои механизмы для управления. Швейцария со своей истории, с гораздо меньшим количеством драм в ходе этой истории, и соответственно с другим населением несравним с Кавказом и его историей.

*Задайте на Кавказе вопрос о кооперации, трудно получить положительный ответ.* Можно работать с семьей, семьей. Мы пытались в Северной Осетии и Кабардино-Балкарии создать механизмы производства горной продукции. У нас не получилось, так как тут же появилась продукция с равнины и невозможно было проконтролировать происхождение продукции. В основе данного негативного результата было *недоверие и незаконопослушание* населения республик.

На Кавказе ключевую роль играет то, что говорят очень многие кавказские люди – «Кавказ любит силу». Не знаю, можно ли с этим согласиться, но в этом что-то есть. В докладах *А.Н. Ямскова и К.И. Казенина* это прослеживается. Поэтому как мне кажется, наша задача, основываясь на той реальности, которая существует в других странах, строить свою модель, и она окажется другой, так как на Кавказе другие люди и другой народ.

*Интигринова Татьяна Павловна (ст.н.с., Российская Академия народного хозяйства).* *И.Л. Бабич* предложила подумать над тем, какой опыт Швейцарии мог бы пригодиться при модернизации экономики и общества на Кавказе. Когда я слушала три доклада о Кавказе, я думала, что земельная проблема на

Кавказе – это все же главная проблема в регионе. Все три доклада были посвящены земельным отношениям.

Именно в Швейцарии в течении многих веков развивались институты коллективной собственности и управлению коллективной собственностью на пастбища. К сожалению, в современном российском контексте о земельных отношениях такой институт как коллективное управление вообще, коллективная собственность на землю, по сути, вообще отсутствует. Привести в порядок земельные отношения – значит приватизировать землю. Иначе в России этот вопрос никак не представляется:

Швейцарская модель, швейцарский опыт является классическим примером, его часто описывают в научных исследованиях: как в коммунах происходит коллективное управление пастбищными угодьями, прежде всего альпийскими угодьями. Но в своем выступлении я хотела бы обратить внимание прежде всего на то, о чем говорил *Анатолий Ямсков*. Он сказал, что необходимо сохранить республиканскую собственность на землю и обосновал это теорией Хардина. Сейчас мы говорим либо о частной, либо о коллективной собственности, но Хардин писал о другом: о введении в научный дискурс термина «коллективная собственность», необходимость обращения внимания экономической эффективности на коллективную собственность.

*Кубли Оливье (Директор Высшей школы менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии)*. Я хотел бы только отреагировать на последнее выступление. Не знаю, может быть, тут проблема перевода терминов. В Швейцарии нет коллективной собственности, напротив, вся собственность только частная. По закону, даже если коммуна имеет общие земли, или кантон, скажем, может купить участок земли, эта земля по закону считается частной собственностью. Использование пастбищ на самом деле не коллективное, оно общинное. Это означает, что отдельные люди решают объединить свои земли для общего блага. Точно так же как Швейцария состоит из отдельных кантонов, по такому же принципу формируются коллективные пастбища – хотя не стоит их так называть, я предпочитаю говорить об общинных пастбищах, потому что люди объединяются вместе и говорят себе: будет лучше, если не

каждый будет пользоваться своим маленьким кусочком пастбища, а наши коровы смогут пастись на всех наших пастбищах. У меня самого раньше была земля в горах, примерно полгектара, и на моей земле паслись чужие коровы, потому что так было принято в той общине, в той местности, где я жил. Хотя я мог бы сказать: «Нет, это моя земля, и я не хочу видеть на ней никаких коров». Таким образом, еще раз повторю, все вокруг частное, но частники договорились работать вместе. Швейцария вся состоит из кантонов, но кантоны договорились работать вместе.

## ОБ АВТОРАХ

*Арутюнов Сергей Александрович (Россия)*, Член-корр. РАН, заведующий отделом Кавказа Института этнологии и антропологии РАН

*Бабич Ирина Леонидовна (Россия)*, д.и.н., главный научный сотрудник отдела Кавказа Института этнологии и антропологии РАН

*Бабэ Николая (Швейцария)*, д.геогр.н., профессор Высшей школы менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии, руководитель института «Менеджмент городов и территорий»

*Бормотов Иван Васильевич (Россия)*, сотрудник Адыгейского технологического университета

*Вирт Юлия (Швейцария)*, доцент Высшей школы менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии, руководитель центра «Руно» (русско-швейцарский научно-образовательный центр)

*Казенин Константин Игоревич (Россия)*, к.фил.н., зам. главного редактора Информационного Агенства Regnum

*Кубли Оливье (Швейцария)*, директор Высшей школы менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии

*Куркиева Хава Магомедовна (Россия)*, к.геогр.н., Ингушский государственный университет

*Ламбер Марин Морван (Швейцария)*, доцент Высшей школы менеджмента Арк при университете прикладных наук западной Швейцарии

*Мартынова Марина Юрьевна (Россия)*, д.и.н., зам. директора Института этнологии и антропологии РАН, зав. Центром европейских и американских исследований

*Муртузалиев Сергей Ибрагимович (Россия)*, д.и.н., ведущий научный сотрудник Регионального Центра этнополитических исследований Дагестанского Научного Центра РАН

*Нагапетова Радмила Рандиковна (Россия)*, сотрудник Российской государственной библиотеки

*Ямсков Анатолий Николаевич (Россия)*, к.и.н., ведущий научный сотрудник сектора этноэкологии Института этнологии и антропологии РАН