

5. Акопян, А.С. Индустрия здоровья: экономика и управление: пособие для вузов / Под ред. Л.Е. Сырцовой. - М.: Дрофа, 2013. 447 с.

O. V. Semenova*

ANALYSIS OF LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK IN THE HEALTHCARE SYSTEM IN RUSSIA AT THE PRESENT STAGE

The article analyzes the regulatory framework of the health system at the present stage. Article analyzes the Federal laws. Identifies challenges and solutions and implementing Federal programs in the health care system.

Keywords: health, formative legal instruments of state control.

*© Semenova Olga V., 2016

Semenova Olga V. – master student, chair of state and municipal management, Samara University

Н.В. Бахута*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

В данной статье рассмотрены история развития и формирования институтов государственного регулирования этнополитического конфликта на Северном Кавказе в дореволюционной России и до распада СССР. Была определена последовательность, порядок образования институтов и органов государственного регулирования этнополитического конфликта на Северном Кавказе в вышеуказанные периоды истории Российского государства.

Ключевые слова: государственное регулирование, этнополитический конфликт, джайш, адат, шириат, военно-народное управление, правовая система, национальный сепаратизм.

Присоединение северо-кавказских земель к Российскому государству явилось длительным и сложным историческим процессом, который носил объективный характер. Бурный территориальный рост Российской империи в XVIII веке привел к тому, что государственные границы обширной страны приблизились к географо-этнологической границе Северного Кавказа. Важно сказать, что Российской империи, с геополитической точки зрения, обязательно было приобрести надежный естественный барьер в виде Черного и Каспийского морей и главного Кавказского хребта от внешнеполитических угроз, исходившие от Османской империи и Каджарского Ирана, которые были заинтересованы в обладании и контроле над территориями побережья

*© Бахута Н. В., 2016

Бахута Николай Васильевич – магистрант кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета

Чёрного моря, Прикаспия, Северо-Кавказского хребта. Утверждение российского владычества на Кавказе в Петровскую эпоху (1696-1725), рассматривалось лично Петром I и его сановниками как путь к установлению торговых связей со странами Среднего Востока, Центральной и Южной Азии, а также для внешнеторговых отношений с Китаем [3, с. 58].

Следует отметить, что ко времени российского завоевания у горцев – коренного населения Северного Кавказа, сложилось два основных типа общественного устройства. Они либо подчинялись наследным правителям из местной мусульманской знати, либо образовывали самоуправляющиеся союзы общин во главе с выборными старшинами. К первому типу относились населявшие Большую Кабарду и долину Кубани кабардинцы, бжедуги, темиргоевцы, хатукаевцы. К последнему – жившие в горах абадзехи, натухаевцы, шапсуги и ряд более мелких адыгских народов. Самоуправляющиеся союзы горских общин объединялись в экономические и военн-политические союзы (хуробы), количество их было довольно значительно [11, с. 53].

Только в Нагорном Дагестане XVIII века их насчитывалось около 80 общинных конфедераций. В свою очередь, конфедерации общин могли объединяться в сверхсоюзы и ханства. Возникнув по причинам военно-политического и судебного характера управления, эти объединения имели федеративное правительство, общинный свод законов (адат), свод мусульманских правовых норм (шириат), единый хозяйственно-культурный организм – сельскую общину (банышхуэ) и нередко общий «войсковой» язык (болмаци). Доминирующей религией был ислам. Похожие конфедерации общин были в Чечне, Ингушетии, Карачае и Черкессии, Балкарское и Чегемское общества, союз ингушских общин Галгай. Следовательно, народы Северо-Западного Кавказа, относящиеся к первому типу, можно назвать «аристократическими», а ко второму – «демократическими» [11, с. 54].

Эти два типа горских общин времён российского завоевания имели ярко выраженный характер и распались на ряд иерархически расположенных и относительно замкнутых социально-правовых страт. Причём социальная градация одновременно была его клановой традицией. Полноправным членом общества только мог быть лишь воин-общинник. Большая часть горцев Северо-Восточного и отчасти Центрального Кавказа принадлежала у страты воинов-общинников. Боеспособные свободные мужчины составляли сельское ополчение (джайш), охватывавшее всех свободных горцев и потому насчитывавшее порой десятки тысяч воинов. У джайша был военный предводитель (шах), который являлся не только организатором военных походов, но и главным политическим руководителем джайша, его верховным судьей (хотя судопроизводство у горцев имело чисто коллегиальный характер). Таким образом, эта страта горских общин веками складывалась в результате многочисленных военных конфликтов между общинами коренного населения Северного Кавказа, а также с «иноземцами» или «низшими людьми» (лохара нах). В роли таких «иноземцев» выступали казаки и первые русские переселенцы, которые расселились на территории

предгорных равнин Северного Кавказа в течении второй четверти XVIII века [3, с. 69].

Казаки («не тяглые», «вольные люди», «пришельцы»), как и соседние, враждебно настроенные против них горцы, имели военную организацию общества и власти, что являлось жизненной необходимостью для оказания контрмер против набегов горских общин на поселения как самих казаков, так и для защиты поселений переселившихся русских крестьян. Общественной жизнью общины (станицы) управлял станичный атаман. Его вместе с помощниками (есаулом и хорунжим), писарем и советом старшин выбирали на сходах или сборах, на которые время от времени собиралось всё взрослое мужское население станицы [10, с. 191].

В 1735 году, после постройки валовых сооружений крепости Тёрки и возведения крепости Кизляр, императрица Анна Иоанновна даровала тёркскому и черноморскому казачеству статус «воинства», юридически их назначив силовыми органами проведения внешней политики Российской империи, которые должны были осваивать земли и охранять поселения Кавказской линии от набегов горцев. Значит, тёрское и черноморское казачьи войска стали одними из первых органов государственного регулирования первичной этнополитической конфронтации между русскоязычными поселенцами Северного Кавказа и коренным населением данного региона, по средством использования силового метода решения конфликта. В вечное владение казачьим войскам были переданы обширные земли, получившие название Черномории. В них входили крепость Моздок (1763), крепость Тамань (1788), побережье между Днепром и Бугом (1790), устье р. Кубань до берегов Азовского и Чёрного морей и р. Еи (1792). Также следует сказать, что с 1760 до 1796 гг., здесь было основано 40 посёлков (куреней), главным образом сюда переселившихся казаками и крестьянами из Запорожской Сечи и Урала. Следовательно была полностью укреплена Кавказская оборонительная линия северокавказского фронта Российской империи XVIII – XIX вв [3, с. 77].

Данная цепь событий привела к изменению отношений общин горцев и горской знати к экспансии Российской империи на Северном Кавказе. К 60-м гг. XVIII века набеги горских джайшей на поселения переселившихся крестьян и казаков в большей степени прекратились, так как в вооружённых противостояниях с контингентом тёркских и черноморских казачих войск, они терпели поражения за поражением. Первичный этнополитический конфликт между русскоязычными поселенцами Северного Кавказа и коренным населением данного региона перешёл к стадии умиротворения, так как образ горца-воина, чей героический ореол всегда должен был иметь основу за счёт удачных набегов на своих соседей или против «иноверцев», не смог стать доминирующим, из-за фактора многочисленных неудач в данной сфере политической деятельности горских общин. К концу XVIII – началу XIX вв., большинство княжеских родов, которое не могло собрать джайши для набегов, обеднело настолько, что не могло сохранять управление не

только за ханством, но и за единичными баньшхуэ. Сложные феодальные иерархии горцев теряли смысл [3, с. 78].

Внутри горских общин началась борьба между объединениями свободных горцев-земледельцев с аристократическими, княжескими «партиями». В данной ситуации горские общины и обедневшие кавказские князья и шахи были заинтересованы стать подданными Российской империи, заполучить её покровительство. Важно сказать, что факты вступления кавказских горских общин и князей в подданство царям Московского государства были ещё отмечены в XV – XVI вв., но это были единичные случаи, а с 60-70 гг. XVIII века это приобрело массовый характер [1, с. 209].

Наиболее ярко вступление в подданство Российской империи многочисленных горских общин, показывает письмо чеченского владельца А. Айдемирова Кизлярскому коменданту Куроедову, о желании герменчукских чеченцев вступить под покровительство российского императора от 1781 года:

«Гребенчуковские (герменчуковские) чеченские старшины прибыли ко мне и имеют усердное желание вступить в подданство Его Императорского Величества, притом адаты свои отдать намерены, которые пред сим присланным от нас г-ном Богатырёвым хотели писать у вашему высокородию письмо. ...Естьмо предать от вашего высокородия оным гребенчуковцам милостивейшее благоволение, и принять на государеву службу двух человек из множества, в протчем как состоим в волей вашей». Данное множество могло варьироваться от 200 до 2000 человек, что является средним показателем численности горской общины XVIII века [9, л. 23-25].

В 1783 году, после заключения Георгиевского трактата с Картли и Кахетией, императрица Екатерина II объявила главной целью «государства Российского» на Северном Кавказе «умиротворение горцев». Горским общинам и представителям кавказской аристократии, перешедшим в подданство Российской империи, были запрещены обычай искусственного родства горских князей с их вассалами, у которых воспитывались их дети (атальчество) и обычай наследных уз гостеприимства среди горских княжеских родов (куначество), особенно с «немирными горцами» Юго-Западного Кавказа. Горские князья и самоуправляемые горские общины потеряли право объявлять войну, совершать набеги на соседей, взимать дань с подвластных им народностей и подданных. Статус главной религии в регионе был закреплён за православным христианством, но суфийский ислам был только признан как местное религиозное верование, деятельность имамов горских общин теперь контролировалась российской администрацией и кавказской комиссией Священного Синода [1, с. 211].

Одновременно с интеграцией горцев и казачества в российскую сословную систему, Северный Кавказ был включён и в единую имперскую иерархию власти. В 1785 году на российский Северный Кавказ было распространено общее положение о губерниях. В административном отношении регион был тесно связан со Средним и Нижним Поволжьем. В 1786 году Кавказская область (Кабарда, Дагестан, территория Северо-

Восточного и Центрального Кавказа) вместе с Астраханской областью и Саратовской губернией вошла в Кавказское наместничество. Верховным правителем Кавказского наместничества (с 1802 года - Кавказской губернии), являлся генерал-губернатор (исполнительный и карательный орган власти, в основном следил за сохранением российского правопорядка и спокойствия в наместничестве) [3, с. 80].

Для закрепления умиротворения между русскоязычным населением и горскими народностями, которые теперь проживали на одной территории в одном государстве, была признана норма экстерриториальности права обеих сторон: российско-имперского законодательства и местного-исламского (в частном порядке адата, в разрешённых правовых рамках - шириата). В Кавказском наместничестве как казак, крестьянин или горец, должны были обязательно подчиняться правовым нормам российского законодательства, но если русские купцы и военные находились на территории горских селений, они должны были уважать нормы шириата. Как было отмечено в «Регламенте о управлении Кавказским наместничеством» (1786), «Государство Российское» - Российская империя выступала гарантом соблюдения правил местного самоуправления горских общин, но под контролем российского протектората – от имени Его Высочайшего Величества и генерал-губернатора. Данный порядок управления Северным Кавказом, как и нормативно-правовая система регулирования этнополитических конфронтаций данного региона, сохранились вплоть до начала многолетней Кавказской войны (1817-1864) [6, с. 20].

Данная система государственного управления и регулирования этнополитической ситуации Северного Кавказа не смогла не только принести спокойствие и законодательный порядок в данный регион, но в основном привела к обострению этнополитического конфликта, к противостоянию российско-имперской системы управления с местной горско-исламской традицией руководства. Это было обусловлено по трём причинам:

1) Горские общины и представители горской аристократии надеялись на сохранение с Российской империей отношений в рамках военно-политического союза, сюзеренитета и покровительства, не влекущих за собой утраты их политической самостоятельности. Однако этим надеждам не суждено было оправдаться. Не считаясь с положениями договоров и трактатов, власти империи рассматривали мусульманских и отчасти христианских правителей Кавказа, а также самоуправляемые общины, не как равных самодержцев и равноправных представителей имперского социума, но как новых российских подданных, обязанных хранить нерушимую покорность. Ожидание горских общин на федеративные отношения превратилось в неугодные им вассальные [3, с. 59];

2) В противостоянии горских общин со знатью российское правительство встало на сторону последней. Поддерживая князей и шахов, оно подчиняло их российским военным и гражданским чиновникам. Сначала российскую власть представляли русские офицеры, назначенные комендантами крепостей Дербента, Кизляра, Моздока. Горские владения с

начала XIX века делились на приставства. Высшая военная, исполнительная и судебная власть была передана в руки приставов. Следовательно, стремясь подорвать значение традиции управления горских общин, российские власти ставили приставами над одними народами выходцев из чуждых им «племён»: кабардинца над черкесами, осетина над дагестанцами. Это только лишь разжигало межнациональную рознь, а не помогало устранить этнополитические противоречия между народностями [3, с. 60];

3) Юридически признанное руководством империи, главенство православия над суфийским исламом, привело к нагнетанию религиозно-политической борьбы, на фоне глубокой трансформации мусульманского общества Северо-Восточного Кавказа начала XIX века, расколов горские общины на сторонников и противников государственного управления Российской империи, что и привело к поводу начать войну сторонникам политизированного суфизма против верховенства российской власти в данном регионе [12, с. 24].

Система государственного регулирования этнополитического конфликта на Северном Кавказе XIX века, который перерос в прямое военное столкновение, именуемое Кавказской войной (1817-1864), претерпела некоторые изменения, сделав её отличной от той организации «умиротворения горцев», существовавшей в данном регионе со второй половины XVIII – начала XIX вв. Она стала более радикализованной, и только направленной на осуществление карательных действий по отношению к восставшим горским общинам, ведомых либо лидерами движения мирюдизма (обострённого течения суфизма), такими как Мохаммед-Амин или Шамиль, или по типу самоуправляющихся джайшей, для борьбы с «неверными» [7, с. 23].

Российские военные власти совершали многочисленные попытки взять под полный контроль дела ханств и общин Северного Кавказа, смещая неудобных им правителей. Так, в 1819 году генерал А. П. Ермолов попытался передать власть над Аварским ханством сыну Гебека Сурхай-хану. Проект этот провалился, но в 1828 году вдове Ахмет-хана Паху-бике пришлось под нажимом русских военных властей разделить ханство между своим сыном Абу-Нуцал-Султаном и Сурхай-ханом, первый из которых стал одним из видных лидеров мирюдизма, и не раз поднимал оружие, чтобы сражаться против русского военного управления. От усмиренных ханов и шахов, как и от горских общин изымалась свобода исполнения прав и обязанностей местного самоуправления в пользу Российской империи, что вынуждало горцев-общинников и кавказской аристократии либо стать на русскую военную службу, или бежать за Кавказскую линию, став на военную службу Османской империи и Каджарского Ирана. Многие разорившиеся князья и шахи избирали первый путь, но большинство горцев-общинников избирало второй путь – путь мухаджирства [3, с. 83].

С 1839 до 1859 гг., приставы как важный орган государственного регулирования «кавказского вопроса», назначались не из среды горского населения, а только из военнотружущих русского офицерского корпуса или

из российских чиновников крепостей Кавказской линии. В обязанности приставов входили надзор за порядком, сбор податей и разрешение судебных споров как христианских, так и мусульманских подданных империи, согласно нормам российского законодательства и адатов местных общин. Принцип судопроизводства по нормам шириата – мусульманского права, был запрещён [3, с. 82].

Также была введена искусственная сословная градация населения горских общин, по образцу «Записок о привилегированных сословиях» генерала А. П. Ермолова, с помощью которой, горскую знать пытались включить во внутрисословную иерархию чинов российского дворянства, создавшуюся в ту эпоху. Высшая страта знати – дыженуго, превратилась сначала в шахов, а потом в узденей 1-ой степени, стоящие их ниже богатые воины-общинники (тлекотлеш и уорк-шаотлугусы) – в узденей 2-й степени, княжеских дружинников, мулл, имамов, рядовых общинников – в узденей 3-й степени. Уздени 1-ой степени объединялись в единое сословие «горское дворянство», уздени 2-й и 3-й степеней – в сословие «киноверцев государства Российского». Выходцы из «горского дворянства» служили в армии, гражданской и судебной администрации для горцев, возглавляли конные и пешие отряды горской милиции с функциями жандармерии при Кавказской линии (обладая полномочиями горских ополчений). С офицерскими чинами горцы получали права и чины российского дворянства [8, л. 7-9].

Организация местного управления как и система государственного регулирования «кавказского вопроса», сложившиеся в годы Кавказской войны, были довольно сложными и запутанными. Наряду с территориями, находившимися под прямым российским управлением, которые управлялись под общими законами империи, на Северо-Восточном и Центральном Кавказе сохранялись мусульманские союзы горских общин под российским протекторатом. Здесь действовало косвенное управление. Власть, суд и сбор налогов были сосредоточены в руках местных коллективных собраний или сельских старшин, действовавших под контролем российского военного руководства [3, с. 189].

До 1860 года разные районы Северного Кавказа не имели единой администрации, налогообложения и судопроизводства. Огромные территории, занятые горцами и казаками, управлялись штабом при наместнике через офицеров Кавказской армии. Кавказская война, как крайняя форма этнополитического конфликта данного региона, завершилась победой российской системы государственного управления над местными формами руководства общинами. Но российскому руководству следовало закрепить данный успех на Северном Кавказе, посредством организации чёткой формы государственного регулирования в сфере этнополитики, сделав горские народности равноправными членами общественно-политической структуры империи, не нарушая и не уничтожая местные, положительные с точки зрения российского законодательства, культурно-правовые нормы [3, с. 193].

Новая система государственного регулирования этнополитики и местного управления Северного Кавказа начала действовать в данном регионе с 1 апреля 1860 года, когда было опубликовано и получило правовую силу «Положение о Кавказской армии», неотъемлемой и главной частью которого являлась «Особая инструкция по управлению горскими народами, не вошедшими в состав гражданского управления». Данная система власти характеризовалась как военно-народное управление и апеллировала прежде всего к народу (под которым здесь понимались в основном горцы, найдя опору реформирования в народных обычаях и общине). Военно-народное управление опиралось на идеологию, выработанную в ходе Кавказской войны:

1) нужно развивать на Северном Кавказе адат, но при этом не ущемлять принцип шириата, контролируя его;

2) опорой имперского строительства на Северном Кавказе должна быть сельская община, как гарант сохранения стабильности развития региона;

3) система власти должна ликвидировать судебно-административную раздробленность, создав единую централизованную организацию края [14, л. 5].

Вместо упразднённой в 1860 году Кавказской линии, на Северном Кавказе было создано Кавказское наместничество, в которое входили три области (Кубанская, Тёркская, Дагестанская). В областях была создана стройная централизованная трёхступенчатая система власти, от сельских старшин до начальников округов и области. На территории союзов горских общин к 1867 году было создано 4 военных отдела и 9 округов. Округа делились на наибства, которые по административным границам, совпадали с этнографическим разделением территорий, проживающих там горских народностей, таким образом устранив этнополитическую конфронтацию общин, по национально-географическому принципу. Исполнительная и судебная власть в общинах оставалась в руках выборных сельских старшин и кади (избранных среди коренных жителей данной общины), образуя сельский словесный суд. Его возглавлял назначаемый властями, от коренного населения общины, бегаул. Общины сами содержали немногочисленную сельскую администрацию. Опорой существования горской общины был принят джамаат – сельское общество, носившее бессловесный характер. Верховным руководителем Кавказского наместничества являлся военный наместник, обладавший полномочиями командующего Кавказского военного округа и наказного атамана казачьих войск, соблюдая правопорядок и спокойствие в данном крае [14, л. 6-7].

Что касается факторов религии и права, то православие было снова признано ведущим государственным верованием, но ислам суфийского толка также был признан равноправным верованием, наряду с православным христианством, за одним исключением – были признаны уголовно наказуемыми и подвергались гонению сторонники мусульманских течений мирюдического толка. Суды горских общин – сельские суды, исходили из разрешения российских властей применять нормы мусульманского права, не

противоречившие нормам российского законодательства, которое было юридически закреплено в 1868 году. Но решения сельских судов не были окончательными. Они могли быть обжалованы в месячный срок в 9-ти окружных народных судах, созданных при окружных начальниках. В юрисдикцию окружных судов входил также разбор тяжких уголовных и гражданских правонарушений горских общин [12, с. 33].

Тяжбы горцев с русскими поселенцами решались строго по общим законам империи в Дагестанском областном суде, а с 1875 года – в трёх мировых отделах г. Дербент, г. Темир-Хан-Шура, г. Порт-Петровск. Коллегии мировых отделов областных судов имели полиэтничный состав, судьями и государственными служащими могли быть не только русские, но и горцы (они должны были быть старше 25 лет, хорошо знать российское и арабское делопроизводство, общепринятые правовые нормы местных адатов и шириатов). Мусульман-горцев Северного Кавказа освободили от рекрутских наборов. На военную службу и в горскую милицию принимали только добровольцев [3, с. 193].

Следует отметить, что в течении 10 последующих лет, горские общины влились в социально-политическое пространство империи, став её неотъемлемой частью, что привело к упразднению Кавказского наместничества для создания Кавказской губернии, которой с 1883 года управлял, заменивший военного наместника, главноначальствующий гражданской частью на Кавказе (генерал-губернатор). Система государственного регулирования этнополитики Северного Кавказа пореформенного периода, минимизировала риск возникновения полиэтнической конфронтации в ранее указанном регионе, особенно в сферах религии, права, межнациональных отношений. Данная организация государственного и муниципального управления Кавказской губернии, просуществовала без каких-либо изменений вплоть до падения Российской империи в 1917 году [3, с. 203].

Падение Российской империи привело к ликвидации системы государственного управления и регулирования этнополитики Северного Кавказа, что позволило возникнуть местным политическим организациям, претендовавшим на роль центров национального движения в данном регионе, имея неразрывную связь с событиями Февральской революции 1917 года. Первой такой организацией можно считать Временный центральный комитет объединенных горцев (чеченцев, ингушей, осетин, дагестанцев, кабардинцев, балкарцев, кумыков), созданный представителями национальной интеллигенции. В мае 1917 года I Горский съезд в г. Владикавказ, объявил о создании Союза объединенных горцев Северного Кавказа и Дагестана [15, с. 193].

В дальнейшем, такие организации власти объединились в правительство Горской республики, объявив 1 декабря 1917 года, совместно с руководителями кубанского и тёрского казачеств, об образовании Временного Тёрско-Дагестанского правительства. Оно провозгласило своей целью защиту края от проникновения идей партии большевиков и

прекращение внутренних междоусобиц среди казаков и горцев. Однако вскоре его деятельность была полностью парализована вновь вспыхнувшей международной конфронтации, охватившая весь Северный Кавказ. В марте 1918 года, Тёрско-Дагестанское правительство распалось в связи с провозглашением Тёрской советской республики. В годы существования государственного управления суверенной РСФСР (1917-1921), на Северном Кавказе этнонациональные повстанческие движения были еще активны. Так, в сентябре 1920 года, началось восстание под лозунгом установления шариатской монархии во главе с имамом Н. Гоцинским. На его подавление были брошены части Тёрско-Дагестанской группы Красной армии. Боевые действия продолжались до лета 1922 года, когда оставшиеся повстанцы рассеялись в горах или ушли на территорию Турецкой республики [13, с. 236].

С середины 1920-х гг., в национальном вопросе Северного Кавказа приоритетной стала политика советской системы государственного управления, будучи направленная на решение национально-территориальной проблемы горских народностей. На территориях союзных и автономных республик в местах компактного расселения меньшинств формируются национальные районы и сельсоветы. Эти процессы активно протекали и на Северо-Западном Кавказе, в регионе, который исторически сложился и существовал как многонациональный, причем пестрота этнического состава со временем только увеличивалась. На Кубани, где исторически сложились крупные массивы таких народов, как армяне, греки, немцы и другие, а также сохранялись компактные поселения автохтонного этноса - адыгов, практика создания национальных районов имела широкое распространение. В конце 1920-х гг., здесь также появились представители таких этнических групп, как ассирийцы, курды, мордва, корейцы. Новые этнические группы на территории Кубани селились, как правило, компактно, при этом активно включались в хозяйственную жизнь края [15, с. 194].

Одним из первых национальных районов данного региона был Шапсугский национальный район с центром в г. Туапсе, образованный в сентябре 1924 года, в Черноморском округе. В его состав вошли 4 сельсовета (Карповский, Кичмайский, Красноалександровский, Псеушховский). В 1930 году, центр района был перенесен в с. Красноалександровское. В 1935 году, в районе Урмия был создан ассирийский сельский Совет и открыта начальная национальная школа. Позднее весь ассирийский актив, во время Великой Отечественной войны (1941-1945) был ликвидирован, школа закрыта, сельский совет распущен [15, с. 194].

В период существования национальных районов (1924-1942) создавались и русско-национальные учебные заведения начального и среднего образования. Делопроизводство переходило на национальные языки, на которых велось преподавание в школах и техникумах, издавалась учебная и художественная литература, печатались газеты и журналы. Национальные кадры широко привлекались в местные органы власти, становились руководителями различных учреждений и предприятий. Широкое развитие

получило народное творчество, действовали фольклорные коллективы [15, с. 195].

Политика коренизации, создание национальных районов стимулировали развитие национальной культуры, способствовали сохранению традиций, формировали навыки самоуправления, что привело к установлению стабильного порядка и невозможности возникновения межнациональных конфликтов. Представители этнических меньшинств Северного Кавказа активно работали в учреждениях государственного аппарата СССР. Однако подобная практика была недолгой и не получила дальнейшего развития, в связи с началом Великой Отечественной войны (1941-1945) [15, с. 195].

Начальный период Великой Отечественной войны (1941-1942), оказался негативным по отношению к организации государственного регулирования этнополитики Северного Кавказа, так как мобилизационный ресурс края не мог удовлетворить потребности фронта в хорошо обученном военном контингенте. Это было связано с массовым дезертирством представителей народностей Северного Кавказа из регулярных частей Красной Армии, что негативно сказывалось на политическом статусе горцев. 30 июля 1942 года приказом Народного Комиссара обороны № 0585 был введён запрет призыва в Красную армию представителей горских, то есть коренных национальностей Чечено-Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Дагестана, а также национальностей, не призывавшихся по Закавказью. Но в перечень народов, не подлежащих призыву, осенью 1942 года не было включено коренное население Карачаевской, Черкесской, Адыгейской и Северо-Осетинской автономий. Данное правило призыва в Красную армию сохранялось вплоть до 1944 года [5, с. 128].

Антисоветское национальное движение на Северном Кавказе в период 1942-1943 гг., всё возрастало: в Чечено-Ингушетии была образована подпольная партия кавказских братьев (ОПКБ), установившая связь с германским командованием. В числе главных целей ОПКБ назывались: 1) ускорение гибели большевизма на Кавказе; 2) поражение России в войне с Германией; 3) создание на Кавказе свободной федеративной республики под мандатом Третьего Рейха. Тогда Советское правительство радикально решило проблему вновь вспыхнувшего этнополитического конфликта в регионе: в 1944 году чеченцы, ингуши, карачаевцы и балкарцы были депортированы в Среднюю Азию, а их национальные автономии были ликвидированы. В 1956 году репрессированные народы были реабилитированы [2, с. 129].

Послевоенный период развития СССР (1950-1970 гг.), в общем обладал благоприятными характеристиками в сфере государственного управления и регулирования этнополитикой Северного Кавказа. Данный регион в вышеуказанный промежуток времени стремительно урбанизировался, а количество высших учебных заведений и студентов, обучающихся в них, ежегодно росло. Местные национальные культуры были в целом также секуляризованы, а жители Северного Кавказа в эпоху «развитого

социализма» представляли собой полноправных членов советского общества, чтившие законодательство и конституционные нормы СССР. Северный Кавказ советской эпохи перестал обладать стереотипом региона «диких горских общин», который был ему пресущ на протяжении XIX-начала XX вв [4, с. 72].

Но и присутствовали негативные свойства в политическом развитии данного региона в течении 50-70 гг. XX века:

1) советское государство стремилось углубить интеграцию кавказских национальных меньшинств в общесоветскую гражданскую общность, с русским культурным ядром [4, с. 74];

2) расширенное воспроизводство советизированных национальных элит, которые станут позже «носителями национального суверенитета», повлекли к развитию противоречивых рефлексий собственного положения в СССР [4, с. 74].

Ранее названные негативные факторы, спровоцировали рождение новых межэтнических и территориальных противоречий на Северном Кавказе с началом эпохи «перестройки» (1985-1991). Политизация общественной жизни Северного Кавказа, которая проходила в крае в течении 80-х гг. XX века, повлекла к возникновению национальных движений и организаций. Первые такие организации носили не столько национальный, сколько сепаратистский характер. Так, летом 1988 года неформальные группы в Чечено-Ингушской АССР объединились в организацию «Союз содействия перестройке», преобразованный затем в Народный фронт ЧИ АССР во главе с Х. А. Бисултановым. На многотысячных митингах звучали требования демократизации общественно-политической жизни, свободы слова, печати, возрождения национальной культуры, восстановления исторической правды о прошлом чеченцев и ингушей. С распадом СССР (1991), произошла радикализация национальных идей народностей Северного Кавказа, которые требовали выхода из состава новообразованной Российской Федерации [13, с. 236].

В период с 1994 до 2003 гг., государственному руководству Российской Федерации с помощью такого института насилия как регулярная армия, пришлось силовым методом обеспечить умиротворение и законопорядок на Северном Кавказе, ведя борьбу не только с национально-сепаратистскими движениями, но и с радикально-настроенными мусульманскими течениями (с джихадизмом и ваххабизмом) [13, с. 238].

В настоящее время этнополитическая ситуация Северного Кавказа стабилизировалась. Реализовываются национально-государственные проекты, останавливающие процессы распада Российской Федерации, особенно её северо-кавказской этнической периферии. На Северном Кавказе ликвидируется угроза расширения радикальных мусульманских движений, а затем и само их потенциальное ядро в регионе. Сейчас вырабатываются общефедеральные процедуры осуществления контроля за рисками возникновения новых этнополитических конфронтаций, учитывая

исторический опыт государственного регулирования этнополитики края прошедших времён.

Библиографический список

1. Абдулатипов Р. Г. Национальный вопрос и государственное обустройство России. М.: Славянский диалог, 2000. – 655 с.
2. Азаров В. М., Марущенко В. А. Кавказ в составе России. Краснодар.: Красная звезда, Вып. 19, 2001. – 150 с.
3. Арапов Д. Ю. Северный Кавказ в составе Российской империи. Л.-М.: Новое литературное обозрение, 2007. – 460 с.
4. Бабич И. И. Северный Кавказ: проблема «государственности» в деятельности национальных, исламских и политических движений. М.: Центральная Азия и Кавказ, № 6 (42), 2005. – 120 с.
5. Безугольный А. А. «Горцев в армию не призывать и никуда не отправлять...» (мобилизационные мероприятия и национальная политика на Северном Кавказе в период Великой Отечественной войны (1941-1945)). Ставрополь.: Издательство Ставропольского государственного университета, 2003. – 240 с.
6. Воронцов-Дашков И. И. Записки по истории управления Кавказского края. Спб.: Юридический вестник, 1908. – 256 с.
7. Гассанов М. М. Национально-освободительная и классовая борьба народов Северного Кавказа в 60-70-е годы XIX века. М.: Наука, 1982. – 302 с.
8. Ермолов А. П. Записки о привилегированных сословиях // ЦГВИА, ф. 3, оп. 2, д. 853, л. 7-9.
9. Из перевода письма чеченского владельца Арсланбека Айдемирава Кизлярскому коменданту Куроедову о желании Гребенчуковских (Герменчуковских) жителей вступить в российское подданство // ЦГА ДАССР, ф. 379, оп. 1, д. 1170, л. 23-25.
10. Карпов Ю. Ю. Россия и этнонациональные процессы на Северном Кавказе в новое и новейшее время // Россия сквозь два столетия. Спб.: Астрель, 2001. – 326 с.
11. Ковалевский М. М. Родовое устройство Северного Кавказа. М.: Юридический вестник, Т. XXIX. 43, 1882. - 220 с.
12. Леонтович Ф. И. Адат кавказских горцев. Одесса.: Русский вестник, Вып. I, 1882. – 140 с.
13. Литвинова Т. Н. Этнонациональные движения Северного Кавказа в региональном политическом процессе. М.: Теория и практика общественного развития, № 9, 2013. – 310 с.
14. Положение о Кавказской армии 1 апреля 1860 года // АКАК, Т. XII, ф. 4, оп. 24, д. 421, л. 5-7.
15. Ракачёва Я. В. Национальная политика СССР на Северо-Западном Кавказе в 1920-1930-е гг. Краснодар.: Издательство Кубанского государственного университета, 2005. – 230 с.

STATE REGULATION OF ETHNOPOLITICAL CONFLICT IN NORTHERN CAUCASUS

In the article a history of development and formation of state regulation institutes of ethnopolitical conflict in Northern Caucasus during the period from Russia before Revolution to the end of the USSR was discussed. Periods, and formation orders of the institutes and organizations in state regulation of the ethnopolitical conflict in Northern Caucasus during the periods of Russian state were determined.

Key words: state regulation, ethnopolitical conflict, jyshe, adapt, shariat, military-popular administration, law system, national separation.

*© Bahuta N. V., 2017

Bahuta N. V. – graduate student of 1 course of specialty of Samara state medical University, national research University© Bahuta N. V., 2017

*К.А. Килякова**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ.

Статья посвящена исследованию в области системы кадрового обеспечения органов государственной власти в Самарской области. Выявлены основные проблемы в данной области. Предложены рекомендации по совершенствованию системы кадрового обеспечения в регионе. Предложенные пути решения повысят эффективность работы государственных учреждений.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный гражданский служащий, эффективность, аттестация, кадровый резерв, обучение и развитие, стратегия.

Создание работоспособной и эффективной системы государственного управления – необходимое условие обеспечения динамичного социально-экономического развития России. На исключительную актуальность решения этой проблемы специально обратил внимание В.В. Путин в своем президентском Послании Федеральному собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года, в котором отметил, что на смену политике стабилизации, к настоящему времени себя уже исчерпавшей, «...должна прийти политика, устремленная в будущее. И для этого нам крайне необходимо эффективное государство. Потому задачей номер один для нас

*© Килякова К.А., 2016

Килякова Кристина Андреевна – магистрант кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета