СПЕЦИФИКА УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ В ПОСТКОНФЛИКТНОЙ СИТУАЦИИ*

УДК 316.33

М.М. ЮСУПОВ

Социально-экономические преобразования в стране способствовали утверждению в постсоветском российском обществе многообразия форм собственности, становлению рыночных отношений, изменению ценностно-нормативной системы. В новых условиях стратегический курс на экономическую и социокультурную модернизацию актуализирует потребность повышения эффективности государственного регионального управления. Регионы в Российской Федерации характеризуются историко-культурным многообразием, различным уровнем социально-экономического развития. Это требует учета региональной специфики в социальном управлении. В статье ставится цель выявить ценностные аспекты управления в период послевоенной реконструкции региона. В исследовании применялся функциональный подход, использовались методы наблюдения, количественного анализа.

Понятие «регион» (лат. regionis – область) имеет разное значение, им обозначают географические зоны, а также экономические районы, куда входят несколько субъектов страны. В последнее время этот термин часто используют как синоним субъекта РФ, т. е. области, края, округа и республики. В данном смысле регион представляет собой природно-географическую, экономическую, социокультурную и административную целостность как часть российского территориального и государственного пространства. Постконфликтный регион – это территория, на которой проходил ненасильственный или насильственный конфликт с разрушительными экономическими и социально-гуманитарными последствиями.

Конфликт и постконфликтная ситуация – события, которые являются следствием социальной «неустойчивости, хаоса» [4]. Им предшествуют рассогласованность интересов, рост социальной напряженности. Методы урегулирования конфликта, стиль управления постконфликтным регионом предопределяются ценностной ориентацией акторов федерального и регионального уровня. Ценностные представления о государственном устройстве в свою очередь влияют на выстраивание отношений центра и субъектов федерации.

Управление рассматривают как целенаправленное воздействие на объект с целью его изменения [5]. Регион является объектом и субъектом управления. Как объект он управляется через органы власти, представляющие федеральный центр. Как субъект управления он реализует себя посредством региональных органов государственной власти. В Российской Федерации конституцией определены три уровня управления: федеральный, региональный и местного самоуправления [1]. Соответственно существуют и разные объемы полномочий.

Становлению постсоветской системы территориального управления характерны маятникообразные колебания; в 90-е годы прошлого века, например, происходила децентрализация, сопровождавшаяся также дестабилизацией социально-политической ситуации в ряде регионов. Идея суверенитета получает широкое распространение и поддерживается региональными властвующими группами, общественностью и населением во многих национально-территориальных и в административно-территориальных образованиях. Так, в Чечне в 1991 году высказалась за суверенитет республики одна треть опрошенных, столько же – за сохранение существующего статуса автономии [6].

С 2000 года, напротив, в стране наблюдается новая волна централизации, передача части полномочий в ведение федерального центра. Уместно отметить, что периодическое перераспределение полномочий центра и региона – не исключительно постсоветское явление. Это скорее общесоциологическая закономерность, действующая в зависимости от изменений экономической и социальной структуры общества, политических режимов страны. В первой половине девятнадцатого века (ранний период развития капитализма в России) при всей централизованности власти был высоким уровень локализации и автономии отдельных территорий, в частности, Финляндии и Бухары. В конце XIX века с укреплением крупного капитала и чиновнической бюрократии происходит

* Исследование проведено при финансовой поддержке РГНФ, проект №09-03-0075а.

ограничение власти региональных территорий. Современный процесс централизации государственного управления также связан с повышением роли в экономике и политике олигархического капитала и чиновнического «класса». Однако уже сегодня в политической среде и в обществе осознается потребность развития демократических институтов, предоставления хозяйствующим и территориальным субъектам большей самостоятельности как решающего фактора дальнейшего реформирования и модернизации страны. Об этом свидетельствуют предложения Д. А. Медведева о реформировании сложившейся политической системы, возврате к выборности губернаторов, передаче определенного объема полномочий регионам и муниципальным образованиям [3].

С увеличением среднего класса и повышением его социальной активности неизбежно будет востребована практика поддержания соответствующего баланса интересов в отношениях центр-регион и во внутрирегиональном взаимодействии социальных слоев и групп.

При этом осознаваемая необходимость экономической и социальной свободы, права на инициативу и ответственность не связывается сейчас, как в 90-е годы, с достижением национально-территориального суверенитета. Людей волнуют проблемы социальной защищенности, ограничения встречающегося произвола чиновничества, представителей правоохранительных органов, создания рабочих мест. В 2009 г. отметили, что проголосовали бы за независимость ЧР – 9,3%, ЧР как за равноправный субъект в составе РФ – 45,9%, за особый статус ЧР в составе РФ – 28,4% [7]. По сравнению с 1991 годом доля отдающих предпочтение полному суверенитету республики уменьшилась почти три раза, что можно объяснить переосмыслением населением перспективы развития региона, миграцией в зарубежные страны наиболее убежденных сторонников самостоятельности, а также воздержанием определенной части респондентов от ответов – 15,2%.

В историческом контексте политические установки населения могут меняться в зависимости от ситуации, устойчивого или неустойчивого развития региона и страны. Руководство республики придерживается однозначной позиции: Чеченская Республика является равноправным субъектом РФ. Другими словами, отказывается от принципа исключительности региона. В день своей первой инаугурации на должность Президента ЧР Р. Кадыров заявил, что нецелесообразно заключать договор о разграничении полномочий между федеральным центром и ЧР. Хотя кремлевские чиновники допускали существование договорных отношений федерального центра с Татарстаном и Чеченской Республикой. В Конституцию ЧР (2003) также было впервые введено положение о том, что президент России может освобождать и вносить предложение в региональный парламент о назначении президента ЧР. В 2009 году Р. Кадыров выступил с инициативой о переименовании должности президента ЧР в главу ЧР. Следует подчеркнуть, что в чеченскую конституцию также впервые включен пункт, обязывающий вести делопроизводство на русском языке. Вся эта символьная атрибутика, значимая для некоторых жителей республики, признается региональной властью несущественной и непродуктивной, несравнимой с выгодой экономического развития территории, ростом благополучия населения.

Основанием такой политической платформы служат не только убеждения, но и реальные показатели жизнедеятельности регионального сообщества. Например, бюджет ЧР дотируется почти на 90%, причем в последние годы наблюдалась прогрессирующая динамика финансирования федерально-целевых программ восстановления и развития социально-экономической инфраструктуры республики. Отдельные специалисты, кстати, полагают некорректным говорить о дотационности республики в условиях вывоза с ее территории добываемой нефти ОАО «Росснефть» и уплаты налогов в бюджет г. Москвы. В 2001 г. бюджет ЧР составил 3110 млн руб., в 2009 г. – 65259 млн руб. в 2011–61306,3 млн руб. [9].

Нынешняя властвующая группа в Чечне была инкорпорирована в управленческую структуру через назначенную временную администрацию, которая обрела легитимность посредством проведения в 2003 году референдума, выборов президента, а в последующем и парламента ЧР. Однако сам факт вхождения во власть через созданную сверху администрацию, видимо, предопределяет характер политической риторики и модель поведения первых должностных лиц. Так, в 2003–2005 гг. руководители ЧР нередко заявляли, что они чувствуют себя в первую очередь представителями федерального центра, а не республики. Ряд ведомств, имевших прежде республиканский

статус, являются сейчас органами федерального значения, например, управления статистики, юстиции, охраны природных ресурсов по ЧР и другие.

Итак, регион включен в строгую вертикаль системы властных отношений, это обусловливает превалирование административного начала в региональном управлении. Административный консерватизм в отношениях центр–регион является, бесспорно, определяющим, но постепенно вносятся элементы современного социального управления. Вместо отжившего отраслевого в практику вошло территориально-пространственное планирование, разработка и выполнение программ в рамках национальных проектов в области здравоохранения, образования, культуры и другие. Федеральная власть инициировала образование в стране и регионах общественных палат, молодежных парламентов, а при министерствах и ведомствах – общественных советов. Эти формы гражданского участия в управлении пока малоэффективны, но через них закладываются общественные основы усиления в будущем роли социальных технологий, сопричастности граждан к принятию решений.

Мы полагаем, что в постконфликтной ситуации существенно усиливается ценностное значение социальной среды как жизнеобеспечивающей регионального пространства. Целью в управлении становится восстановление порядка, объектов коммунальной и транспортной инфраструктуры, укрепление безопасности, параллельно решаются задачи возобновления функционирования системы здравоохранения, образования, культуры, соцобеспечения. Другими словами, общественная безопасность, гуманитарная помощь, благоустройство выступают базовыми ценностными элементами социального управления.

Выход из длительного регионального вооруженного конфликта предопределяет наличие не демократического, а авторитарного стиля управления территорией. Временные границы существования такого типа управления зависят не только от хода процесса социальной реконструкции, но и от характера региональной социальной структуры, культурного опыта, общей системы управления в стране.

Во внутрирегиональной системе социальных отношений управление регионом в постконфликтной ситуации имеет преимущественно административно-командный характер, что обусловлено, во-первых, встроенностью республиканских институтов власти в централизованную властную вертикаль государства, во-вторых, переносом методов организации вооруженных подразделений на гражданские и хозяйственные формы взаимодействия, в-третьих, недостатком управленческого образования и общественного опыта у управленческого актива. К тому же традиционный тип регионального управления имеет не только административно-авторитарный аспект в его классическом понимании, но и народно-традиционный. Последний просматривается иногда на локальном, т. е. муниципальном уровне в форме использования таких механизмов, как проведение собраний жителей населенных пунктов, привлечение старейшин к решению отдельных вопросов и т. п. Таким образом, управление постконфликтным регионом осуществляется через воссоздание разрушенных в период конфликта социальных институтов, прежде всего административных, правоохранительных, и других.

Современное содержание управления, на первый взгляд, дают возникающие гражданские институты – общественные объединения. В 2009 г. в ЧР было более 400 зарегистрированных общественных организаций, свыше 100 общественных фондов и 7 отделений политических партий. Их деятельность еще не развернута надлежащим образом, и они пока не оказывают заметного влияния на принятие политических решений. В свою очередь официальная власть также не выработала навыки использования в своей деятельности ресурсного потенциала и инициатив общественных объединений.

Региональная система управления территорией ЧР с начала «контртеррористической операции» в 1999 г. претерпевала существенные изменения на каждой фазе протекания конфликта, происходила трансформация ее структуры. Так, первоначально она существовала как военно-административная, затем по мере реализации преимущественно военных задач преобразуется в административно-военно-милицейскую, а в последующем – в административно-милицейскую. Динамика социальных преобразований и эффективность управления, бесспорно, «зависят от уровня развития интеллектуального потенциала общества, субъектов и объектов управления» [2]. Между тем в экстремальной ситуации подбор управленческих кадров осуществляется с учетом повестки дня текущего момента.

На начальном этапе вооруженного конфликта руководителей территориальных администраций назначали не по образовательным и профессиональным данным, а по волевым качествам и при наличии «военного ресурса». Например, при назначении и ныне действующего мэра г. Аргун в первую очередь учитывалось наличие у кандидатуры вооруженного отряда численностью 50 человек, способного противодействовать вылазкам группы боевиков.

В настоящее время административно-территориальная структура управления республикой по своему типу, представленности всех ветвей власти идентична региональным административно-политическим системам других сопредельных субъектов РФ. Однако есть и отличительные особенности. На практике она продолжает оставаться административно-милицейской (полицейской) с явно и сильно выраженной религиозной доминантой, религиозные институты стали компонентом социального управления, причем скорее не как самостоятельные гражданские институты, а как подотделы регионального и муниципального управления. Это обусловлено не только мировоззрением первых руководителей, но и социокультурной спецификой региона и постконфликтной реальностью. На отдельных светских республиканских совещаниях с участием духовенства или на мероприятиях имамов мечетей и кадиев с присутствием представителя власти именно светский руководитель республиканского, городского, районного уровня ставит воспитательные и идеологические задачи перед духовными лицами.

Другая специфическая черта регионального управления в том, что домостроевские, или социально-бытовые, элементы традиционной жизни возведены на уровень политической деятельности. Возможно, это временное явление, характеризующее стиль и образ руководителей текущего периода, но его можно рассматривать и как признак становления специфики региональной политической культуры.

Традиционный подход к управлению предполагает прямое воздействие на социальный объект, административно-командную мобилизацию коллектива на решение социальных, производственных, трудовых и иных задач. Такой способ требует волевых и энергетических затрат, но дает результат, обеспечивает достижение поставленной цели.

В постконфликтной ситуации перед органами власти стояли неотложные проблемы: повышение уровня безопасности, укрепление правопорядка, восстановление объектов жизнеобеспечения, реконструкция социально-экономической инфраструктуры, социальной и медицинская реабилитация населения, выплата компенсаций за потерю жилья и имущества, создание имиджа безопасного региона. Эти вопросы решались посредством разработки и выполнения программ восстановления социально-хозяйственного комплекса, стратегии социально-экономического развития ЧР, упорядочения налогообложения и многообразия форм собственности и другого.

Причем нужно отметить, что в управленческой деятельности чаще просматривается ценностный приоритет социальной среды, а не человека и его социальной безопасности. Поэтому организационно-оперативные меры имеют преимущественно принудительный характер, реже используется потенциал экономического и морального стимулирования. Несмотря на такие издержки, в последние пять лет достигнуты успехи в социально-экономической реконструкции региона.

Реализация федеральных целевых программ позволила восстановить социально-коммунальную инфраструктуру, объекты образования и здравоохранения, наладить работу ряда предприятий и организаций различных секторов экономики. Восстановлен в основном г. Грозный, построен деловой центр «Грозный-Сити», реконструированы г. Гудермес и другие населенные пункты. По данным социологических опросов, на этом фоне указали на улучшение материального положения около половины респондентов. Они подчеркивают, что люди живут в регионе лучше, чем во всех соседних – 19,4%; по сравнению с одними регионами живут лучше, а по сравнению с другими – хуже – 56,8%; хуже, чем во всех соседних регионах – 9,4% [7].

Как видим, в постконфликтной ситуации произошли позитивные изменения, наметилась тенденция выравнивания уровня жизни. Однако уровень экономического развития и занятости населения значительно ниже показателей начала 90-х годов XX в. Так, в те годы удельный вес населения и доля валового регионального продукта в социально-экономических показателях РФ составляли примерно 1% и 7%, в настоящем соответственно 0,9% и 0,2% [9].

Экономически активное население в ЧР – 549 тыс., среднегодовая численность занятых в экономике возросла с 227,5 тыс. в 2007 г. до 256,2 тыс. в 2009 г., уровень

зарегистрированной безработицы составил в 2004 – 79,7%, в 2007 – 66,0%, в 2009 – 54% [9].

Многие полагают, что дальнейшее улучшение жизни населения региона в первую очередь зависит от создания рабочих мест. Важнейшим фактором повышения уровня экономической самодеятельности населения могла бы стать предпринимательская деятельность. Так, согласно данным социологического опроса, 30,3% респондентов выразили желание развивать малый и средний бизнес, но в республике еще не создан благоприятный режим для такого сектора экономики.

Остается весьма значимой потребность населения в улучшении медицинского обслуживания. Следует отметить, что объекты здравоохранения восстановлены, в некоторые учреждения завезено редкое высокотехнологичное оборудование, но людей не устраивает качество медицинской помощи. Количество врачей на 10 000 чел. в РФ – 50,1, в СКФО – 42, в ЧР – 26 [9].

Жителей волнует и проблема укрепления социального порядка, борьбы с коррупцией. Кстати, уровень общей преступности в регионе невысокий по сравнению с другими субъектами РФ. В повседневной жизни сильно ощущается административное и социальное насилие, которое выражается, в частности, в поборах, неофициальном перераспределении благ. На вопрос «Как часто Вам лично приходилось сталкиваться с фактами вымогательства, взяток, коррупции?» опрошенные ответили: «Лично не сталкивался» – 54,2%, «Изредка сталкиваюсь с этими фактами» – 25,4%, «Часто сталкиваюсь с этими фактами» – 10,1% [7].

Существует всеобщая заинтересованность в повышении качества образования, многие сознают, что перспектива преуспевания в жизни зависит от уровня общего и профессионального образования. Охват детей дошкольными образовательными учреждениями составляет в РФ 58,4%, в СКФО – 34,1%, в ЧР – 11,1% [9]. Количество студентов в вузах ЧР возросло с 18,6 тыс. в 2000/2001 гг. до 33,3 тыс. в 2009–2010 гг. [8].

В идеологической сфере в качестве ключевого направления выделено духовно-нравственное воспитание населения, особое внимание обращается на формирование и развитие традиционных и религиозных ценностей, утверждение трезвого образа жизни, проведение досуга и различных празднований без алкоголя.

Таким образом, региональное социальное управление в ЧР традиционное, содержит административно-командный и народно-традиционный элементы. Современные формы самоорганизации только зарождаются и еще не стали органической частью стиля управления. Превалирование в управлении административно-волевых механизмов позволяет решать мобилизационные задачи послевоенной реконструкции ЧР. Однако такие управленческие методы не соответствуют духу социально-исторической практики региональной общности, существовавшим ранее формам саморазвития и самоорганизации, а также не имеют перспективы упрочения, так как современные усложняющиеся производственно-технологические и социальные системы нуждаются в маневренных, гибких механизмах управления с высоким уровнем профессиональной и гражданской самодеятельности.

1. Конституция Российской Федерации. М. : Экзамен, 2007. 63 с.
2. Кунгурцева Г.Ф. Интеллектуальный потенциал как основа современного управления [Текст] / Г.Ф. Кунгурцева // Социум и власть. – 2011. – №1 (29). – С. 46–50.
3. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 22 декабря 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.garant.ru/hotlaw/federal/369899/ (дата обращения: 05.01.2012).
4. Пригожин И. Конец определенности: Время, хаос и новые законы природы [Текст] : пер. с англ. / И. Пригожин. Ижевск : Ижевская республиканская типография, 1999. 215 с.
5. Социология: Энциклопедия / Сост. А.А. Грицанов, В.Л. Абушенко, Г.М. Евелькин, Г.Н. Соколова, О.В. Терещенко. Мн. : Книжный Дом, 2003 г.
6. Социологическое исследование «Интересы разнонациональных групп занятого населения». Грозный, 1991. Объем выборки 1575 чел.
7. Социологическое исследование «Социокультурные проблемы региона». Грозный, 2009. Объем выборки 1000 чел.
8. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Чеченской Республике. [Электронный ресурс]. URL: http://www. chechenstat.gks.ru (дата обращения: 15.04.2012).
9. Федеральная служба государственной статистики. Основные социально-экономические показатели регионов Северо-Кавказского федерального округа. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_113/Iss/ (дата обращения: 14.03.2011).