

СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПОДДЕРЖКЕ ФОНДА ИМ. ФРИДРИХА ЭБЕРТА (ГЕРМАНИЯ)

Д.П. ЗЕРКИН, В.Г. ИГНАТОВ,
А.В. ПОНЕДЕЛКОВ, А.М. СТАРОСТИН

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И КАДРОВЫЕ УСЛОВИЯ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ
И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

Ростов-на-Дону
2000

A 01 - 00323

A 01 - 00323

ББК 67.401.212
УДК 338.246 02
З 575

Печатается по решению редакционно-издательского совета СКАГС

Зеркин Д.П., Игнатов В.Г., Понеделков А.В., Старостин А.М.
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И КАДРОВЫЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ. Ростов н/Д.
Изд-во СКАГС. 2000 · 48 с.

ISBN 5-89546-061-5

В брошюре рассматривается с позиций многофакторного подхода эффективность государственно-управленческих воздействий на развитие экономики и социальных отношений и их взаимосвязь с действиями региональной и местной власти на примере республик, краев и областей Северного Кавказа. Прелагаются меры по сбалансированию действий государственных, региональных и местных органов власти с целью восстановления властной вертикали и управляемости развития регионом.

Адресуется руководителям государственных и местных органов управления, ученым, изучающим проблемы регионаведения, студентам, слушателям ИПК и вузов, готовящих кадры для государственной и муниципальной службы.

*Работа подготовлена и издана при поддержке
Фонда им. Ф. Эбера (Германия)*

ISBN 5-89546-061-5

© Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.,
Понеделков А.В., Старостин А.М.

ВВЕДЕНИЕ

Известный политический деятель Америки XVIII в. Б. Франклин в свое время высказал крылатую фразу: «Большая империя, как и большой пирог, легче всего обедается с краев». Справедливость этого утверждения мы можем наблюдать на протяжении всего новейшего периода России.

На рубеже XX и XXI вв. линейные проблемы выросли до размеров серьезных угроз национальной безопасности. При этом наиболее существенные причины создавшегося положения носят внутренний характер. На наш взгляд, прежде всего нужно вести речь о разбалансировке взаимосвязей между основными сферами жизни общества: политической, экономической, духовной. Такая разбалансировка наблюдается при всякой социальной революции или в эпоху крупных реформ. Однако, еслиbastansы не восстанавливаются, то это ведет к утере постигнутого. Наиболее важную роль в балансировке основных сфер жизни общества играет государство. В современной России в процессе политических и экономических реформ последних лет роль государства оказалась существенно ослаблена, в значительной мере разрушена властная вертикаль. Между тем, как говорил в свое время идеолог французского Просвещения Ж.Ж. Руссо: «Лишь сильное государство обеспечивает свободу своим гражданам». Со временем тоталитаризма у нас остался рефлекс на понятие «сильного государства» как на машину репрессий. Однако ныне речь идет правовом государстве, государстве, гарантие прав и свобод, которое может применить всю свою силу против тех, кто посягает на права и свободы другого человека.

К сожалению, Российское государство не нашло пока оптимального баланса между компетенциями своих ветвей и уровней власти. Первые энергичные шаги нового Президента РФ В.В. Путина направлены на восстановление необходимого оптимума, однако здесь есть немало проблем. Обсуждению их и посвящена данная брошюра. Не претендуя на решение всех вопросов, мы исходили из опыта и материалов Северо-Кавказского региона. Он ныне представляет наиболее напряженный участок российского государства, откуда уже исходит угрозы национальной безопасности.

Основные меры урегулирования мы связываем прежде всего с проблемами компетенции властных структур, их кадровым обеспечением, профессионализмом и ответственностью кадров.



ДИСБАЛАНС ВЛАСТИ И СОЦИУМА В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ И ГАРМОНИЗАЦИИ

Процессы социально-политических и экономических преобразований российского общества последних лет показали всю сложность переходных процессов. Как оказалось, ни за 100, ни за 500 дней ни даже за 5 лет их не удается осуществить, хотя обозначить можно. В числе наиболее сложных и противоречивых проблем государственного управления в новых условиях оказались этнотерриториальные. Особую оструту они приобрели в Северо-Кавказском регионе. Здесь сконцентрировано 10 субъектов Федерации, 7 из которых национальные республики, проживает свыше 17 миллионов чел. В то же время регион не обладает значительными топливно-энергетическими запасами, производственными мощностями и конкурентоспособными на мировом рынке производствами. Экономические ресурсы региона, немалые для стабильных условий, оказались быстро исчерпаны в обстоятельствах переходных процессов, что привело к многолетнему депрессивному положению. На этом фоне межэтнические отношения в республиках не только обострились, но превратились в своеобразную организующую форму протекания политических, социально-экономических, духовно-культурных процессов. К тому же, в большинстве республик на процессы этнотерриториального обособления наложились факторы религиозно-идеологического порядка как внутреннего, так и внешнего происхождения.

В этих условиях в полной мере проявилась неадекватность общей системы политического управления, главный недостаток в функционировании которой заключается в ее несоответствии реальной социальноЭкономической динамике региона.

В прежние времена мы сказали бы о рассогласовании базисных и надстроенных составляющих социальной системы макрорегиона. Что, как известно, приводит в конечном итоге к разрушению системы.

Ныне подчеркнем значительные дисфункции политического управления, вызванные фрагментацией государственной системы, нарушениемластной вертикали и рассогласованием системы приоритетов, на которые ориентированы представители государственной власти на разных ее уровнях.

В этом плане следует подчеркнуть значимость проблемы сопряженности основных сфер социума для конструирования системы политического управления. Практика показала, что здесь важен холистский, а не одноаспектный подход.

К примеру, упование идеологов отечественного либерализма на универсальность организующих и управлеченческих действий рыночно-монетаристских воздействий привело к необратимым и тупиковым по-

следствиям в развитии ряда сфер российского социума. Например, игнорирование особенностей структуры производственного аппарата, его размещения и социально-профессиональной структуры общества при выстраивании новых отношений собственности, обмена, распределения, привели лишь к разрушению производительных сил. Производственный аппарат и обслуживающий его профессиональный персонал были приспособлены и ориентированы на крупные государственные заказы. Когда же заказчик ушел с рынка, то преобразовать негибкую производственную структуру лица через перестройку системы правовых и экономических отношений (изменения «правил игры») оказалось невозможно. Что касается методов политического управления при таком раскладе, то они, вписанные в систему новых социальных и экономических приоритетов, лишь усугубляют положение. Мы оказываемся в ситуации, в чем-то аналогичной ситуации начала XX века, когда социалистический проект политическими методами модифицировал и ломал российский социум, не считаясь с жертвами. По тому же пути идет либералистский проект.

Наряду с важностью учета сопряженности сферы производительных сил и экономических отношений при выстраивании системы политического управления, не меньшую значимость имеют сопряжения и других сфер: экологической и экономической систем, духовно-культурной и экономической. Это достаточно наглядно просматривается на примере Северо-Кавказского региона.

Для того, чтобы разобраться в сущности протекающих процессов в Северо-Кавказском регионе и перейти к более адекватным политико-правовым и управленческим действиям в уже сложившихся условиях, необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на ряд методологических положений, раскрывающих действия основных сопряженностей, о которых речь шла выше. В первую очередь речь идет о взаимосвязи микросоциального и макросоциального уровня взаимодействия этнических и этносоциальных процессов.

Существо этих взаимосвязей состоит не только в воздействии динамики социальных и политических интересов вышестоящих субъектов. В немалой степени новые векторы политической перестройки вытекают из микросоциального развития республик, краев и областей Северного Кавказа. И, прежде всего, следует указать, как на особо важный фактор - процесс этнокультурного и этнополитического обособления.

Основным направлением, способствующим процессу национального обособления, переходу этнотерриториальной идентичности на качественно новый уровень, является регионализация. Ослабление прямых управленческих связей от Центра к региону, передача им части государственных полномочий способствовали формированию новой этносоциальной субъектности в России. Такими направлениями формирования стали:

- этнополитическое (организационное и правовое оформление институтов политического управления);

- этнокономическое (выделение и обособление экономических связей, секторов и укладов, контролируемых титульными этническими группами, развитие новых горизонтальных и вертикальных этноэкономических связей, включая и международные);

- этнотерриториальное (оконтуривание границ проживания этносоциальных общностей, восстановление «исторической справедливости», или самоутверждение в конкуренции с другими этносоциальными общностями, включая захват территорий, их обмен, аренду и т.п.);

- этнокультурное (обособление этнокультурных ценностей, норм, средств коммуникаций, институтов образования и культуры, превращение их в институты этнокультурного развития и обособления).

В данном случае микросоциальный аспект выходит на макросоциальный уровень, определяя новую систему макроэкономических и geopolитических отношений.

Отслеживая общие тенденции в развитии этносоциальных субъектов, проявляющиеся как на микроуровне, так и на макроуровне, следует выделить следующие, наиболее показательные и способствующие этносоциальной автономизации:

- продвижение в области политической самоидентификации от доминирования чувства «большой Родины» (Россия, Российская Федерация, Российское государство) к чувству «малой Родины» (национальная республика, суверенное национальное государство);

- эволюция в области социальной самоидентификации от доминирования принадлежности к общесоциальной общности (россияне, российский народ, русский народ) к этнической и поселенческой общности;

- постепенный переход от идентификации, связанной с доминированием социально-профессиональной принадлежности (рабочий, крестьянин, интеллигент, инженер, врач, учёный и т.п.) к доминированию социально-экономической отнесенности (высший, средний, низший «классы») и включениям механизмов этносоциального протектирования (большая поддержка и льготирование «своих» в предоставлении ресурсов, способствующих продвижению на более высокие социально-экономические уровни);

- сдвиг от духовно-культурных приоритетов (идеоценных) в жизненных ценностях - к потребительским;

- перемещение в области языковых коммуникаций от абсолютно доминирующей русскоязычной среды к этноязычной и субъязычной (сленги и диалекты) вместе с процессом изменения культурно-лингвистической иерархии от русскоязычного преобладания к этноязычному; поиск и подбор новых лингвистических средств межэтнического общения;

- движение от доминирования общегражданских ценностей в сознании и руководстве поведением к этнокультурным, конфессиональным, культурно-поселенческим;

- сужение горизонта восприятия и идентификации «свой-чужой» от континентального и гиперсоциального до макротерриториального и поселенческого уровня.

Следует подчеркнуть, что процесс федерализации России в ее современной форме способствовал включению механизмов этносоциальной диверсификации и продвижению этносоциальных и этнотерриториальных субъектов по названным выше траекториям. Интегральная (итоговая) их продвинутость будет различной и зависит прежде всего от уровня продвинутости микросоциальной идентификации и ее соответствия макросоциальным условиям. Уже сейчас наблюдается весьма значительный разброс этносоциальных и этнотерриториальных субъектов, находящихся в фактических конфедеративных, федеративных или государственно-унитаристских отношениях с Центром (русскоязычные регионы). В историческом плане мы имеем дело с процессами, которые вполне аналогичны процессам оформления новых государств-республик, связанных с распадом СССР.

Затрагивая проблему обособления, мы касаемся и продвинутости процессов этнического самосознания и национальной идентичности. Материалы, характеризующие этот ключевой фактор, позволяют утверждать, что населению России в целом может быть предписан этноцентрический тип идентичности (населению свойственно идентифицировать себя со страной в целом). Эти показатели находятся на уровне около 50%, в отличие от многих европейских стран, где этот показатель равен 25-30% и США (30%). Наиболее распространенным там как раз является этноцентрический и локоцентрический тип идентификации (идентификация с локальным поселением, территорией), находящихся на уровне 45-50% (в России - 17%) /1/. В то же время картина национальной идентичности, соответствующая более западноевропейской, характерна как раз для отечественных национальных республик.

Для русских чувство принадлежности к «большой родине» - важная отличительная черта национальной культуры и менталитета народа и его политической культуры. Подавление этого чувства, связанное с деградационными явлениями в государстве или значительным ослаблением его влияния на той или иной территории, подавляет и маргинализирует русское население.

Что касается других национальных групп, то они в условиях нестабильности оказываются более чувствительны к локально-территориальным и этнокультурным факторам, являющимся консолидирующими и включающими механизм обособления.

Основным направлением, способствующим процессу национального обособления, переходу этнотерриториальной идентичности на

качественно новый уровень, является регионализация. Ослабление прямых управленческих связей от Центра к регионам, передача им части государственных полномочий как раз и способствовали формированию новой этносоциальной субъектности в России.

В анализе проблем политического рассогласования особого внимания требует к себе проблема усиливающегося демографического давления в республиках Северного Кавказа. Регион является практически единственной в РФ территорией, где происходит значительный рост населения за счет его расширенного воспроизводства. Особенно характерны в этом плане Ингушетия, Дагестан, Чечня. Так, за постсоветский период Дагестан увеличил численность своего населения на 15%. И дело не в росте самого по себе, а в сочетании таких фундаментальных факторов, как, с одной стороны, деминдустиризация и традиционализация, которая приводит к быстрому сокращению рабочих мест и вызывает переход к агрокультурному типу экономики, требующей значительных новых территорий. А, с другой стороны, происходит рост численности молодежи, не получающей соответствующего профессионального образования (средний возраст населения Дагестана, Чечни, Ингушетии ныне на 10 лет ниже общефедеральных показателей) и не действующих в систему образования и трудовой занятости.

В анализе причин рассогласования политического управления и социально-экономической динамики и этнотerritorиального обособления в первую очередь необходимо указать на социальную и экономическую политику в регионе.

Ее можно назвать слабой, ограниченной, особенно в последние годы. Именно таковы ее проявления по всей периферии Российской Федерации. Но если в северной части периферии это приводит просто к депрессивному состоянию и угасанию региона, то в южной и восточной частях порождает серьезнейшие геополитические последствия.

Северо-Кавказский регион в течение последних 7 лет отличается значительная отрицательная социально-экономическая динамика. Она проявляется в существенном спаде производства и уровня жизни, значительном росте безработицы, уровень которой в 2-3 раза выше среднероссийского, опережающему, сравнительно с общефедеральным, ростом теневой экономики.

В итоге экономический потенциал и уровень жизни в субъектах Северного Кавказа оказывается в 2-4 раза ниже общероссийских показателей. Наименее всего спад коснулся социальной сферы, которая выступает стабилизирующим фактором.

В рассмотрении проблемы рассогласования политического управления и социально-экономической динамики следует выделить как очень важный геополитический аспект. Анализ положения региона в геополитическом плане позволяет обозначить две основных тенденции: 1) Нарастающую тенденцию суверенизации республик, обусловленную

значительным ослаблением государственной власти РФ и политического и экономического слияния Центра в регионе. В условиях значительно ослабленных общегосударственных функций происходит, с одной стороны, их замещение функциями региональных властей и почти автоматическим формированием собственной государственности. С другой стороны, усиливающееся обособление республик может рассматриваться и как мера защиты от последствий социальных и экономических реформ, осуществляемых Центром, и наиболее пагубно оказывавшихся в Северо-Кавказском регионе. Наконец, третий аспект - попытка реализации политических и социальных притязаний отдельных этнических и конфессиональных групп, которые были вынуждены отложить или пресечены центральной властью в более ранние исторические периоды. 2) Политическую игру различных политических субъектов (ряда государства "ближнего и дальнего" зарубежья, с одной стороны, и самих республик региона, с другой) в целях влияния на Центр РФ. Что касается республик региона, то основная направленность их игры связана с попытками привлечь инвестиционные и бюджетные потоки, пролоббировать свои социально-экономические интересы.

Основной вектор действий, складывающийся в итоге в регионе, приводит к значительному ослаблению военно-политического присутствия и влияния России в регионе при увеличении экономической помощи и объема дотаций с ее стороны. И эти последствия приходится направлять кровавым способом, вызывающим геополитическую игру более высокого порядка. И это видится именно игрой, т.к. что касается перспектив инвестиционных вложений и «экономических вливаний» со стороны других государств, то республики Северного Кавказа не обладают для этого ни социально-экономическими предпосылками, ни политическими гарантиями. В случае более полной суверенизации их ждет судьба, во многом аналогичная Грузии и Армении: дальнейшее резкое понижение уровня жизни экономического потенциала, традиционализация жизни и значительное расширение потенциальных внешних угроз и очагов.

При анализе феномена рассогласования политического управления с развитием социально-экономической системы принцип взаимосвязи микросоциального и макросоциального уровней анализа необходим дополнять и сочетать с принципом социальной динамики. Опора на него позволяет выстроить более адекватные представления о типах и направленности процессов этносоциального обособления, связанных с федерализацией Российского государства. Принцип социальной динамики требует обозначения типа общесоциальных процессов и общесоциального контекста, в рамках которого происходят федерализация и этносоциальное обособление. Дело в том, что при формальном сходстве проблем этносоциального обособления они бывают включены в весьма различные контексты и процессы общесоциального развития.

В современном мире существуют по меньшей мере три различных типа таких общесоциальных процессов, с которыми связано этносоциальное обособление.

Первый тип наблюдается в таких странах, как Канада, Великобритания, Швейцария, Испания и ряде других, и он связан с переходом от индустриальной постиндустриальной макросистеме. Естественно, что изменения, связанные с этими процессами, перестраивают и сферу политического управления, и социальную стратификацию, и систему духовных ценностей. Этносоциальные субъекты, имеют собственные идентификационные и защитные механизмы, реагируют на возникающие постмодернизационные процессы. Они обозначают при этом сферу своих макросоциальных интересов и границ этносоциальных изменений. Однако насколько можно понять из публикаций, это связано не столько с ревизией ценностей постиндустриального общества, сколько с поиском собственных траекторий движения к нему и диверсификации этих траекторий.

Второй тип связан с процессами модернизации, развивающейся во многих странах Азии, Африки, Южной Америки, и он во многом напоминает параметры процесса национально-государственного строительства в Западной Европе XVII-XIX вв.

Третий тип наибольше представлен в России, Югославии, ряде стран СНГ и связан с конверсией индустриальных идеократических государств в правовые демократические государства. Что касается последнего типа, то он оказался связан с повсеместно развивающимися процессами традиционализации общества. Как оказалось, переход от идеократической к правовой государственности ведет к существенной дезатерпации, частичной потере государственного управления и стимулирует процессы этносоциального обособления, ведущие к частичной традиционализации и арханизации на микросоциальном уровне. Что касается макросоциального уровня, то здесь возникают благоприятствующие условия для новых геополитических альянсов и переделов.

Заключая анализ проблем политического управления в условиях межэтнической и межконфессиональной напряженности, подчеркнем, с одной стороны, наличие разных теоретико-методологических подходов, с другой, исходящих из них различных ценностных ориентаций и связанных с ними оценок допустимости применения тех или иных средств и методов и ограничений в их использовании, с третьей - значимость комплексного и многофакторного подбора ресурсов стабилизации власти.

Кратко фиксируя значимость выделенных аспектов, отметим, что теоретико-методологический анализ проблемы показал, что властные отношения, политico-управленческие воздействия в Республиках Северного Кавказа все более отчетливо преломляются через этнокультурную среду, развивающуюся в направлении традиционализации и

этнокультурного обособления. Поэтому система административных, политических и иных привлекаемых мер воздействия требует вписывания в этот фон и соответствующий политico-управленческой инструментализации.

Ценностный аспект проблем политического управления в Северо-Кавказском регионе уже приобрел особое звучание в международном плане. Особо показательны при этом действия Федеральной власти в Чечне. В оценках международных лидеров и общественности, с одной стороны, проявляется в этом отношенииальная практика двойных стандартов и использования конфликта для получения дополнительных рычагов воздействия на Российскую власть.

С другой, явно просматриваются иные теоретико-методологические и ценностные основания в оценке причин конфликта и используемых средств. Это было также вполне очевидно и в рамках Косовского конфликта. Западные теоретики подходят к анализу и оценке микросоциальных конфликтов с точки зрения стандартов и ценностей развитого демократического, а не традиционалистского микросоциума. За скобки полностью выносится специфика социальной и конфликтной динамики в обществах такого типа. Поэтому предлагаемые меры либо не в состоянии даже наметить подходы к решению конфликта, либо ведут к его решению вместе с уничтожением одной или всех конфликтующих сторон.

Что касается многофакторности в подборе ресурсов стабилизации власти в макрорегионе, то здесь в первую очередь необходимо осуществление активной государственной социальной и экономической политики на уровне крупных государственных программ: молодежной политики, образовательной политики, политики трудовой занятости и т.п. Учитывая сказанное выше, это должны быть особые, отличительные для региона действия, а не система федеральных дотаций, которые ни к чему позитивному не ведут.

ОПТИМИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ

Российский и зарубежный опыт показывают, что деятельность системы государственной власти и управления может быть эффективной лишь при условии, когда она основывается на жизнеспособной структуре местного самоуправления. Ведь почти все государственные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе проходят через местные органы, реализуются в жизнедеятельности местных сообществ. Люди ощущают результаты государственной политики и оценивают ее прежде всего через призму удовлетворения своих жизненных нужд и интересов, через состояние продовольственного рынка, жилищных условий, общественного порядка в городах и сельских поселениях, через способность образовательных учреждений и органов здравоохранения удовлетворять потребности человека в приобретении соответствующего образования и сохранении здоровья и т.д. Именно на местном уровне формируются основы понимания людьми собственной ответственности за свою судьбу, за судьбу близких, да и за положение в стране. Это учтивалось в опыте российского государственного управления прошлого века (создания земства), а также в деятельности местных Советов СССР. Однако жесткая политическая регламентация деятельности местных Советов не позволяла им в полной мере выполнять декларируемые конституционные установки. Понятие «местное самоуправление» в советской Конституции 1977 г. отсутствовало. Оно поглощалось понятием «Местные органы государственной власти и управления», включавшим «Советы народных депутатов» в краях, областях, автономных областях и округах, городах, районах, поселках, сельских населенных пунктах. Принятием Закона СССР (апрель 1990 г.) «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» в Конституцию было включено понятие «местное самоуправление». Это, однако, не изменило политическую природу местных Советов как органов государственной власти и управления. Правда, в Конституции СССР (в редакции 26 декабря 1990 г.) было записано: «В системе местного самоуправления, кроме местных Советов народных депутатов, могут действовать в соответствии с законодательством республик органы территориального общественного самоуправления, созывания граждан, иные формы непосредственной демократии». Деятельность местных Советов осуществлялась на основе принципа «демократического централизма», включавшего выборность органов государственной власти, «обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих».

Самостоятельность местных Советов сводилась к минимуму не только потому, что они должны были строго исполнять все предписания вышестоящих Советов, которые могли к тому же отменить любое решение местных органов, аргументируя их нецелесообразность или незаконность. Реальное положение местных Советов было таково, что они полностью зависели от материальных и финансовых ресурсов, выделяемых вышестоящими инстанциями, а также от ресурсной поддержки действующих на территориях, подведомственных конкретным Советам, государственных предприятий и колхозов. Так называемые градообразующие предприятия и колхозы, села или объединения сел доминировали в хозяйственной и социальной жизни местных сообществ, а руководство этими предприятиями было фактической корпоративной властью, прикрываемой формальной государственной властью местных Советов. К сожалению, противоречие между формальной самостоятельностью органов местного самоуправления, провозглашенной Конституцией РФ, и материально-финансовой зависимостью этих органов от государственной поддержки субъектов Федерации проявляется и в современных условиях. Оно приобретет разрушительный для демократии характер, если органы местного самоуправления окажутся еще и в зависимости от денежного мешка местного капитала.

В России формируется система местного самоуправления на основе «Европейской Хартии о местном самоуправлении» в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Как записано в Законе, «местное самоуправление, как выражение власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» и является признаваемой и гарантированной Конституцией РФ самостоятельной и под свою ответственность деятельность насе- ления по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций (ст. 2). Названы важнейшие вопросы местного самоуправления: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка. Данный перечень вопросов может быть дополнен федеральными и региональными законами.

В соответствии с Законом местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях. При этом на территории сельского района, например, местное самоуправление может быть представлено тремя видами территориальных образований: село, сельский округ, (волость, сельсовет), сам район (уезд). Территории же муниципальных образований устанавливаются в соответствии с законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций. Муниципальное образование представляет собою го-

родское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная Законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Причем, муниципальная собственность признается экономической основой самостоятельности местного самоуправления.

По состоянию на начало 1997 г. в стране зарегистрировано 13383 муниципальных образований, в том числе ими являются 579 городов, 773 поселка, 14 станиц, 16538 районов (уездов), 10315 сельсоветов и волостей.

В ряде субъектов РФ в 1997 г. не было муниципальных образований. Например, в республиках Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Коми, Саха (Якутия), в Тульской области.

Федеральный Закон определяет структуру органов местного самоуправления. К ним относятся: выборные представительные органы, состоящие из депутатов, избираемых населением; исполнительные органы - глава муниципального образования, также избираемый населением (назначение должностных лиц самоуправления Законом запрещено); иные коллективные органы местного самоуправления и институты прямого волеизъявления граждан (местный референдум, муниципальные выборы, собрания граждан и др.).

Отправляясь от «Европейской хартии», российский закон определяет местное самоуправление несколько иначе. А именно: в определении опущено положение о праве и способности самоуправления «регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона» и в интересах местного населения. Следовательно, «Европейская хартия» в сферу деятельности местного самоуправления включает не только местные дела, но прежде всего «часть государственных дел», которыми местные власти должны управлять «под свою ответственность». При этом «Хартия» (ст. 4 и 5) устанавливает, что при делегировании полномочий центральными или региональными органами власти местные органы самоуправления «должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособливать их осуществление к местным условиям». Концепция местного самоуправления, изложенная в «Европейской хартии», на наш взгляд, позволяет рассматривать его как составной элемент общей системы управления государством и обществом, как систему органов власти, «наиболее близкой к гражданам».

Федеральный Закон РФ реализует идею «Хартии» о местном самоуправлении как самостоятельной и под свою ответственность деятельность по решению вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Однако Закон отделяет органы местного самоуправления от государственной власти, что соответствует ст. 12 Конституции

РФ. «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». При этом Конституция РФ (ст. 72, ч. 1, п. «в», «и») относит «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» к совместному ведению России и ее субъектов. Это означает, что Федеральный Закон о местном самоуправлении является рамочным, его установочные положения могут и должны быть развиты в законах о местном самоуправлении, принимаемых с учетом своих условий субъектами Федерации.

Жесткое разграничение органов местного самоуправления с системой органов государственной власти, сформулированное законодателем, по-видимому, в значительной мере по политическим мотивам полного отрицания местных советов порождает основную проблему: как обеспечить единство системы управления государственными и общественными делами; как сохранить необходимую централизацию государственной власти и управления и обеспечить оптимальную демократическую децентрализацию. Практика первых лет реформирования местного самоуправления показывает, что субъекты Федерации стремятся найти решение этой проблемы в тех возможностях, которые предполагаются рамочным характером Федерального Закона и вытекают из концепции местного самоуправления. Один из вариантов решения - конкретное определение сферы действия местного самоуправления, о чем пойдет речь ниже.

Выведение органов местного самоуправления из системы государственной власти не означает, что они исключаются из системы общегосударственного управления в целом, прежде всего в политическом плане, а также в нормативно-правовом. Местное самоуправление является первичным уровнем публичной власти и системы управления в стране, наиболее приближенным к народу. Его органы формируются из выделенных местных сообществ путем демократических выборов групп граждан, которым делегируется единая воля сообществ и право управлять ими. Деятельность органов местного самоуправления регламентируется Конституцией РФ и другими законодательными актами, как и органов государственного управления. Властная воля реализуется и обеспечивается демократическими механизмами государства, опирается не на одно общественное мнение членов сообщества, на их традиции и обычай, а в конечном итоге на правовые нормы и стоящие за ними институты государственного принуждения. Местное самоуправление - это фактический институт управления местным сообществом, учрежденный государством, но действующий самостоятельно от государственных организаций в пределах законом установленных полномочий. Он отличается в принципе от общественного самоуправле-

ния, поскольку последнее не институциализируется, а является спонтанно возникающей и функционирующей формой активности граждан в любой области общественной жизни, в том числе в государственном управлении и местном самоуправлении.

Местное самоуправление, будучи формой публичной (народной) власти, несет в себе политический аспект. Его назначение - выражать и защищать интересы данного сообщества, регулировать взаимоотношения между различными социальными слоями и группами, а также с другими сообществами и с государством. Местное самоуправление не есть просто самодеятельная общественная структура, это - гражданский и правовой институт, элемент государственного (политического) устройства и система организации деятельности местного территориального сообщества в области управления общественными и некоторыми государственными делами, в преломлении их потребностям и условиям местного сообщества. Иными словами, это легитимная форма самоорганизации местных сообществ и их связи с государством, политическим и территориальным союзом всего народа страны.

Как первичный уровень самоорганизации населения и публичной власти местное самоуправление - база формирования целей государственного управления. Народ - источник государственной власти; цели образующих его местных сообществ осмысливаются и интегрируются руководящими органами государства в единые, общегосударственные. Несоответствие целей государственного управления целям общества - условие возникновения хаоса. Местное самоуправление - не только сфера непосредственного или через своих представителей участия населения в управлении местными делами и государством, но также и сфера конечной реализации государственных решений и проявления их эффективности. Оно и сфера, где достигается сочетание индивидуальных, коллективно-групповых и общественных, региональных и общегосударственных интересов, на основе чего регулируются и разрешаются социально-политические и экономические, межнациональные, идеологические и межрелигиозные конфликты.

Повторим, что, согласно социологическим исследованиям, наибольший «очаг напряженности» в местных сообществах связан с различиями в доходах. Данное противоречие имеет определяющее значение по отношению к другим, в том числе к возникающим по политическим взглядам. В частности, «политическому противостоянию» большее значение придают в центре, чем на местах, где реальная жизнь не исключает этого различия, «но не до такой степени, чтобы отвергать позиции своих политических оппонентов и подозревать в злоказненных и непорядочных намерениях» /2/.

Существенное условие выполнения местным самоуправлением объединяющей функции - организация его в соответствии с нормами, установленными Законом. Волонтеризм при формировании муници-

пальных образований может создать ситуацию дезинтеграции и враждебных взаимоотношений между людьми, живущими в согласии до реформирования местной власти.

Весьма важна роль местного самоуправления в формировании и развитии гражданского общества, являющегося, с одной стороны, механизмом формирования и развития последнего, а с другой, его неотъемлемой и наиболее устойчивой частью, точнее говоря, его фундаментом. Все гражданские права и массовые виды активности, различные внероссийские проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества.

Изложенная концепция местного самоуправления суть нормативная, идеальная его модель. Реальное состояние пока далеко от нормативного, поскольку, во-первых, процесс формирования российского местного самоуправления еще не завершен, а, во-вторых, нынешняя нормативная модель, как показывает первый опыт ее реализации, не всем соответствует специфическим условиям страны и, тем более, особенностям переходного периода государственного строительства, не говоря уже о реальном состоянии политической и правовой культуры большинства населения.

Социологи, изучающие состояние местного самоуправления, утверждают, что пока на разных уровнях власти (городском, районном, областном, республиканском) отсутствует полное понимание и осознание идеи местного самоуправления, большинство руководителей не видят его нового качества, которое утверждено в Конституции Российской Федерации.

Даже в тех случаях, когда политики всех уровней говорят о самоуправлении, оно по сути таковым не является, ибо этим термином обозначается реально существующая власть на местах. Властьные органы в городах и районах по сути дела являются низовым звеном государственной власти и находятся в полной зависимости от вышестоящих органов власти, а не от населения, которое в условиях традиционного самоуправления избирает местное самоуправление и доверяет ему управлять местным сообществом на определенное время и в определенных, очерченных законом рамках полномочий. Существующая на местах власть в лучшем случае олицетворяет намерение превратиться в самоуправление /3/.

Анализ материалов печати, коллективных обсуждений руководителями проблем местного самоуправления на семинарах и в других формах во многом подтверждает вывод ученых. В первом опыте выявляется множество трудностей объективного и субъективного плана. Однако следует иметь в виду, что «традиционная модель», принимаемая авторами за критерий оценки состояния местного самоуправления в России, - это по сути теоретическая модель. Она в полной мере не

реализована даже в европейских странах, где местные органы самоуправления, как правило, находятся под определенным контролем государства.

Неполнота законодательной базы местного самоуправления особенно ощущается на уровне субъектов Федерации. Широкий процесс формирования региональной законодательной базы по вопросам местного самоуправления, идущий во многих субъектах Федерации, не закрывает того факта, что в ряде субъектов РФ еще не приняты базовые законы об основах местного самоуправления (Республики Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Саха (Якутия)). А если они и существуют, то в них нечетко определены критерии определения муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального Закона. Не завершено их формирование. Не везде законодательно закреплен порядок передачи объектов государственной собственности в муниципальную собственность и управления ею.

Противоречивость законодательных актов Российской Федерации и субъектов РФ - также бесспорный факт. В Федеральном законе об основах местного самоуправления и других актах, принятых субъектами Федерации, содержатся зачастую не только различные, но и противоположные установления. В законодательстве субъектов Северного Кавказа, к примеру, прослеживается тенденция поставить местное самоуправление в зависимость в различных формах от органов государственной власти, превратить его в элемент только государственного управления вопреки конституционному положению о самодостаточности местного самоуправления в пределах своих полномочий. Неоднозначно определяются виды территориальных сообществ при организации органов местного самоуправления. Так, в республике Адыгея, в отличие от многих других субъектов Федерации, Конституцией закреплено, что в районах и городах республиканского значения действует государственная власть. «В целях сохранения и укрепления вертикали исполнительной власти, - пишет Президент Республики Адыгея Джаримов А., - издан указ о наделении глав администрации городов и районов полномочиями представителя Президента Республика Адыгея на своих территориях» /4/. Местное самоуправление в республике осуществляется в сельских поселениях, микрорайонах и на других территориях в форме прямого волеизъявления, а также через избираемые органы местного самоуправления.

Президент Джаримов А. объясняет противоречие в организации местного самоуправления в Республике Адыгея с федеральным законодательством тем, что функционирующая форма организации существовала в течение двух лет до принятия конституции республики и показала свою действенность и эффективность. Позднее конституции республики был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» /5/.

Вопреки части 3 статьи 17 Федерального закона, препятствующей участию органов государственной власти и их должностных лиц в образовании органов местного самоуправления и назначении его должностных лиц закон «О местном самоуправлении в Республике Дагестан» предоставляет право инициативы в выдвижении кандидатуры на должность главы администрации района, города не только избирателям, представительным органам местного самоуправления, но и органам государственной власти. В соответствии с законом «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» глава местного самоуправления - должностное лицо, совмещающее должности председателя Совета и главы местной администрации.

Это означает, что глава местного самоуправления входит в вертикаль исполнительной власти, что создает реальную возможность постоянного контроля за его деятельностью со стороны органов государственной власти данного субъекта РФ.

Законодательные акты субъектов Российской Федерации на Северном Кавказе, регламентирующие процессы организации местного самоуправления, отражают борьбу двух концепций. Одна из них формулируется в тезисе о местном самоуправлении как продолжении государственной власти на местах. Согласно другой - местное самоуправление представляется в виде самоорганизации населения, при которой органы самоуправления не входят в систему государственной власти. В целом в регионе доминирует первая концепция: органы местного самоуправления по существу остались никним звеном государственной власти (вне зависимости от способа их формирования) /6/.

Отмеченные противоположные представления проявляются и в других регионах страны. Так, в уставе Курской области устанавливается, что «органами исполнительной государственной власти администрации-территориальной единицы (района) являются администрация района, сельские и поселковые администрации, входящие в единую систему органов исполнительной государственной власти Курской области». Уставом определяется также, что «сельские, поселковые администрации создаются в тех населенных пунктах, где население самостоятельно и добровольно отказалось от своего права на организацию местного самоуправления...» /1/. В нововведениях курских властей просматривается явное противоречие с конституционными нормами организации местного самоуправления.

В субъектах Федерации имеет место иная тенденция - стремление преодолеть наметившийся разрыв между государственной властью и местным самоуправлением, закрепленный в Федеральном Законе «Об основах местного самоуправления в Российской Федерации», путем создания в некоторых районах и городах территориальных государственных администраций. В частности, в Ставропольском крае вместо районных и ряда городских администраций муниципальных образова-

ний созданы районные государственные администрации (в 23 сельских районах), а в городах краевого значения - территориальные государственные администрации. В этих образованиях главы администраций назначаются губернатором края; им же утверждается структура и штатное расписание администраций /7/. Двойственная форма организации самоуправления и управления в муниципальных образованиях объясняется руководством края сложной социально-экономической обстановкой, расположением края в приграничной зоне, отсутствием у абсолютного большинства муниципальных образований своих бюджетов, а также мнением сельского населения.

Таким образом, в рамках, установленных Конституцией РФ и Федеральным Законом ключевых принципов местного самоуправления: самостоятельности, отделения от органов государственной власти, выборности, подотчетности населению и др., наблюдается широкое многообразие подходов, путей и форм организации нового института народовластия в различных субъектах Федерации. Одним только правовым нигилизмом, присущим российскому чиновничеству, объяснить этот процесс нельзя. Его детерминируют многие факторы. Главным, на наш взгляд, является установленное законодательством жесткое обособление органов местного самоуправления (муниципального управления) от органов государственной власти и управления. Оказалась подорванной вертикаль, выраженная в общей системе управления государством (обществом) тремя взаимосвязанными уровнями публичной власти и управления: федеральным, региональным и муниципальным. В условиях переходного периода нарушение данной управлеченческой вертикали и единства уровней публичной власти может привести к непредсказуемым последствиям. Вероятность таких возрастает в полизтических регионах, таких, как Северный Кавказ. Поэтому можно понять руководителей республик Северного Кавказа, призывающих власти Центра не абсолютизировать роль местного самоуправления и стремящихся параллельно с организацией органов местного самоуправления укреплять и даже расширять сферу действия органов государственной власти. Баланс интересов различных этнических групп, совместно проживающих на одной и той же территории, местным органам порою поддерживать труднее, чем государственным.

По-видимому, прав Абдулатипов Р., рекомендующий предоставить право *населению* самому выбирать, какая форма управления территорией - государственная или самоуправления - ему подходит больше, будет эффективней защищать его права, свободы граждан и национальностей, выражать их интересы /8/.

Немаловажным фактором, обуславливающим поиски каких-то промежуточных форм организации власти и управления между государственными структурами и местным самоуправлением, служит укоренившаяся в политическое сознание традиция авторитаризма, отсут-

ствие у населения достаточного опыта участия в управлении своими делами. Однако более существенным препятствием для становления подлинного местного самоуправления является его фактическая финансово-экономическая необеспеченность.

Местная власть, каким бы формальным статусом ни обладала, какими бы полномочиями ни была наделена, не станет реальной самостоятельно управляющей властью, если она не располагает необходимыми материально-финансовыми ресурсами. Это еще одна, не менее важная, по сравнению с рассмотренными, проблема приложения как усилий государственных органов субъектов Федерации, так и активности органов местного самоуправления. Законодательно данная проблема решена. В Федеральном Законе определены финансово-экономические основы местного самоуправления. К ним отнесены муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей.

В Ставропольском крае лишь отдельные муниципальные образования положительно решают вопросы формирования бюджетов и установления местных налогов и сборов. Поэтому участники двух круглых столов, состоявшихся в гг. Пятигорске и Ессентуках в 1999 г. по проблеме становления местного самоуправления, взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления в Ставропольском крае, предложили Государственной Думе края создать финансово-экономическую основу, направленную на самообеспеченность местного самоуправления, самодостаточность бюджета муниципального образования /9/.

Проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований, включающая в себя большой комплекс вопросов, которые должны быть решены как на государственном, так и на муниципальном уровнях власти, выделена как общероссийская в «Основных направлениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации».

Органы местного самоуправления смогут эффективно выполнять стоящие перед ними задачи при условии обеспеченности их квалифицированными кадрами. Дефицит кадров юристов, экономистов, менеджеров в муниципальных образованиях, нехватка муниципальных служащих, отсутствие систематического обучения выборных лиц местного самоуправления - пожалуй, важнейшая из всех проблем, от решения которой зависит и реализация полномочий новых органов народовластия и законность их деятельности, и, наконец, превращение их в реальный фундамент подлинной демократии. Но решать ее возможно только совместными усилиями органов государственной власти и местного самоуправления. Некоторые авторы с негативным подтекстом

вспоминают известный с советских времен лозунг: «Кадры решают все». Однако он не утратил своей актуальности для государственного управления, а тем более - местного самоуправления.

Анализ кадрового потенциала многочисленных структур местного самоуправления в некоторых регионах подтверждает остроту проблемы. Так, в Ставропольском крае из охваченных статистической обработкой 301 главы муниципальных образований, края 221 человек (73,5%) имеют высшее образование и 70 человек (23,2%) - среднее. По типу базового образования главы муниципальных образований распределяются так: юристов - 4 человека, экономистов и управлениев - 15 человек, педагогов - 60, руководителей с техническим образованием - 132, с сельскохозяйственным - 86 человек, других - 4 человека /10/. Стоит ли доказывать несоответствие профессионального образования подавляющего большинства глав муниципальных образований характеру выполняемой ими работы. Напомним, что в числе причин, приведших к поражению советской системы государственного управления, было игнорирование правящей партией необходимости профессиональной (управленческой) подготовки руководящих кадров и корпуса госслужащих. Не следует наступать дважды «на одни и те же грабли».

В стране создана система учебных заведений по подготовке и переподготовке профессионалов государственного и муниципального управления (академии государственной службы и их филиалы в регионах). Ее нужно использовать и для преодоления кадрового дефицита в системе местного самоуправления. Нынешнюю ситуацию невозможно преодолеть за короткий период. Поэтому при формировании новых муниципальных образований следовало бы учитывать такое существенное условие, как наличие хотя бы минимума потенциала подготовленных к управленческой деятельности лиц. Есть зерно истины в высказываниях главы Минераловодской территориальной государственной администрации Катренко В.: чтобы удержать систему на нынешнем этапе, необходимо «остановить процесс местного самоуправления не на уровне бригадиров колхозов, а на уровне районных и территориальных администраций, если мы не хотим дальнейшего раз渲ла» /11/.

Местное самоуправление несет в себе значительные демократические, объединительные и социально-активизирующие возможности. Его развитие имеет исключительно важное значение не только потому, что позволяет создать условия для более активного и инициативного решения местных проблем, обеспечения нормальной повседневной жизни людей. Оно жизненно важно для нашей страны также потому, что связано и с укреплением государственной целостности Российской Федерации. Местные сообщества объективно лишены стремления к ослаблению единой государственности, к образованию удельных княжеств. И прежде всего потому, что уровень социальных стандартов (показателей качества жизни населения) зависит от экономического

могущества всей страны. Их не в силах обеспечить самостоятельно выделившийся из Федерации регион. Печальный пример Чечни убеждает в этом здравомыслящих людей.

Тем не менее нельзя недооценивать и потенциал дезинтеграции, в рамках субъектов Федерации заложенный в нынешней системе формирования и деятельности местного самоуправления.

Демократическая норма, закрепленная Конституцией РФ, согласно которой изменение границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения, может сыграть в политических районах прямо противоположную роль - ориентировать на разделение территорий в интересах определенных политических и национальных движений и тем самым претендовать на пересмотр внутриреспубликанских территориальных границ, что чревато межнациональными конфликтами. Опасность возникновения муниципального сепаратизма отмечают и другие авторы, анализирующие взаимодействие местного самоуправления с органами государственной власти.

Реальное проявление дезинтеграционного влияния муниципальных органов на общую систему публичной власти и управления государством придает проблематике обеспечения единства низового уровня системы с региональным и федеральным уровнями не меньшее значение, чем становлению местного самоуправления. Без единства всех уровней власти и управления, без обеспечения общегосударственной управленческой вертикали не может быть и целостного рационально управляемого государства, равно как и не может быть демократически построенного государства без сочетания централизма с широкой децентрализацией власти и управления, с предоставлением всех необходимых полномочий региональным властям и органам местного самоуправления для решения проблем соответствующего уровня.

Попытаемся обозначить некоторые механизмы политического и нормативно-правового регулирования местного уровня органов власти и управления, складывающиеся в опыте субъектов Федерации.

Прежде всего следует подчеркнуть, что органы местного самоуправления, отдальные от системы государственной власти в структурно-организационном плане, действуют на едином с ней политическо-правовом поле и в общем экономическом и информационном пространстве. Правовое регулирование местного самоуправления, создающее юридические гарантии самостоятельной деятельности в решении ими вопросов местного значения и вместе с тем определяющее правила взаимодействия с государственными органами, наделение соответствующей компетенцией и обеспечение деятельности государственных органов, занимающихся вопросами местного самоуправления, в том числе надзором за законностью их деятельности /12/, составляет важнейший механизм политики развития местного самоуправления. Ни Конституцией РФ, ни Федеральным Законом органы местного са-

моуправления не выведены за пределы общей системы управления государством как территориальной и политической формы организации общества. Решение органами местного самоуправления задач местного значения осуществляется (по крайней мере, согласно Концепции, должно осуществляться) в русле общегосударственной политики. Муниципальные органы наделяются отдельными государственными полномочиями с целью реализации этой политики. Они могут участвовать в осуществлении государственных программ. Контроль за их деятельностью вполне естественен и необходим.

По мнению губернатора Ростовской области В. Чуба, одним из условий наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является возможность контроля со стороны государства за их реализацией. Такой контроль означает возможность соответствующих государственных органов давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий, оценивать принимаемые решения с точки зрения не только законности, но и целесообразности, а также отменять при необходимости такие решения или приостанавливать их /13/.

Цели углубления взаимодействия служит обозначенное в законодательствах ряда Северо-Кавказских субъектов Федерации право о временной передаче органами местного самоуправления в случае невозможности выполнения ими отдельных полномочий по решению вопросов местного значения на договорной основе вместе с необходимыми материальными и финансовыми ресурсами органам государственной власти. Но если отсутствие материальных и финансовых ресурсов является единственной причиной невыполнения отдельных полномочий по решению вопросов местного значения, органы государственной власти обязаны принять указанные полномочия без соответствующих ресурсов /14/.

Принципиально важна норма, записанная в Законе Ставропольского края, утверждающая, что решения органов государственной власти края, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов местного самоуправления /15/. На наш взгляд, эта норма может быть общим правилом во взаимоотношениях Федерации с ее субъектами и субъектами - с органами местного самоуправления. По этой линии и выстраивается вертикаль управленческой исполнительной власти. В рамках исключительных полномочий Федерации решения ее органов обязательны для органов власти регионов, местного самоуправления, а в рамках полномочий субъектов - решения последних обязательны для местной власти. Она выражается в иерархической структуре построения системы публичной власти и управления государством, где нижестоящий уровень находится в отношении подчинения вышестоящему. Она же реализуется в иерархии законов: федеративные законы первенствуют над региональными и местными.

Понятия «подчинение», «нижестоящий», «вышестоящий» органы власти незаметно уходят из политического словаря российской правящей элиты как якобы элементы былого советского принципа «демократического централизма». Они заменяются понятиями «согласование», «взаимодействие», «сочетание» пр. Например, одним из принципов организации самоуправления в Законе «О местном самоуправлении в Адыгее» указано «сочетание интересов муниципальных образований с государственными интересами».

Проблема статуса местного самоуправления превращается в источник противоречия и потенциального конфликта в ситуации, когда региональные органы государственной власти либо препятствуют обрести его тем местным сообществам, которые обладают правом на самоуправление, либо ограничивают сферу действия местного самоуправления. Согласно Федеральному Закону, все территориальные общности (города, села и пр.) обладают правом на приобретение статуса местного самоуправления. Однако в 1997 г. почти в 40 субъектах РФ территориями муниципальных образований, на которых осуществлялось местное самоуправление, были только города и районы, а более мелкие территории таким статусом не обладали. Субъекты Федерации в данном случае Федеральный Закон не нарушали, ибо, как уже отмечалось, Закон разрешает самостоятельно определять территории, на которых формируются органы местного самоуправления. Следовательно, в самом Федеральном Законе заложен источник противоречий в процессе организации органов местного самоуправления.

В результате произвольного (с точки зрения теоретической) определения территориальных общностей, где организуются органы местного самоуправления, его сфера распространения сокращается. По данным Центризбиркома России, за последние 5 лет количество органов местного самоуправления уменьшилось в 3 раза.

Проблема определения территориальных общностей, которым придается статус местного самоуправления, таит в себе еще одно, по-жалуй, более опасное социально-политическое противоречие, обремененное неизбежным конфликтом. Имеется в виду положение Федерального Закона, предусматривающее *возможность* создания муниципальных образований на основе существующих административно-территориальных единиц (республик, областей, районов, городов и т.д.). Вместе с тем в действующем федеральном законодательстве не содержится четких ограничений при определении территориальных границ муниципальных образований. Приоритетное право по проблемам административно-территориального устройства и системы органов государственной власти субъектов РФ принадлежит им. Очевидно, что в регионах эти вопросы решаются и могут решаться по-разному /16/. Если учесть, что достаточно широко распространена точка зрения, согласно которой существующая система административно-

территориального деления в своей основе была построена в конце двадцатых - начале тридцатых годов в целях реализации планов строительства социализма в СССР, а цели и принципы местного самоуправления связаны с реализацией жизненных интересов и потребностей местного сообщества, что ареалы жизнедеятельности местных сообществ зачастую не совпадают с установленными ранее границами административно-территориальных единиц, то вполне реальна возможность возникновения стремления у крупных муниципальных образований в полиглоссических регионах заняться перекроикой существующих административно-территориальных границ, поскольку внутри субъектов РФ. Причем, как рекомендуют некоторые специалисты по национальной политике, обязательно с учетом национального фактора. По их мнению, это является необходимым условием при определении принципов территориальной организации местного самоуправления в Северо-Кавказском регионе. Можно себе представить, какая возникла бы конфликтная ситуация в тех многонациональных районах, в которых стали бы реализовываться подобные рекомендации. Это как раз тот случай, о котором уже говорилось выше, когда демократическая норма, устанавливающая порядок изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление с учетом мнения населения, превращается из фактора объединения людей в фактор, порождающий их противостояние, т.е. конфликт.

Статус субъектов местного самоуправления реализуется в совокупности властных полномочий, которыми они наделяются органами государственной власти. Объем властных полномочий - предмет острых противоречий и конфликтов между местными и региональными органами. Суть противоборства заключается, с одной стороны, в стремлении органов местного самоуправления приобрести больше полномочий (углубить децентрализацию власти), а с другой, - в нежелании субъектов государственной власти делиться полномочиями, иначе говоря, упускать бразды централизованной власти из своих рук. Основная линия конфликта проходит на уровне «мэр - губернатор». По данным социологических опросов, почти трети респондентов (опрошенных граждан) указала на наличие в регионе негативного, а в ряде случаев даже агрессивного, взаимоотношения органов власти. Противостояние наблюдается с обеих сторон: «губернатор и мэр», «мэр и губернатор» /17/. Муниципальная власть пытается противопоставить себя всем остальным органам власти, а субъект государственной власти всеми законными и незаконными средствами стремится сокрушить своего муниципального оппонента.

Второй уровень напряженности - между представительными и исполнительными органами власти - «мэр - городская Дума». Первая конфликтная линия в известной степени связана с субъективным фактором, в частности, с властными амбициями конфликтующих сторон.

Однако главные причины возникновения конфликтных ситуаций обоих видов заключаются как в нечеткости разграничения полномочий органов местного самоуправления и государственной власти, так и, преимущественно, в дефиците материальных и финансовых ресурсов.

Противостояние органов местного самоуправления и субъекта Федерации может быть связано с выборами глав администраций муниципальных образований. Известно, что выборы органов власти, особенно исполнительной, являясь демократической формой волеизъявления граждан, вместе с тем представляют момент острой борьбы кандидатов на руководящие посты. Без борьбы не проходят и муниципальные выборы. Нередко в них включаются и региональные органы власти. Правда, косвенно, рекомендуя тех или иных кандидатов на должности глав администраций муниципалитетов, хотя таким полномочием региональная власть не наделена. Вмешательство органов власти субъекта Федерации в процесс муниципальных выборов или необеспеченнность законности их проведения неизбежно порождают конфликты, приобретающие даже политическую окраску. В подобных ситуациях актуализируются оба уровня напряженности между местным самоуправлением и региональными органами государственной власти: «губернатор - глава муниципальной администрации» и «глава муниципальной администрации - областная (городская) Дума». Так, в частности, произошло во Владивостоке, где конфликт между губернатором и Законодательным Собранием Приморского края, с одной стороны, и бывшим мэром г. Владивостока и представительным органом краевого центра, с другой, вылился в скандальный выборный сериал. Он может служить примером для изучения таких форм взаимоотношений между двумя уровнями публичной власти, которые компрометируют концепцию организации муниципального управления, да и государственные институты, включая федеральные.

Проблема распределения ресурсов не менее конфликтогенна, чем борьба за полномочия и должности на муниципальном Олимпе власти. Власть - это обладание определенными материально-финансовыми, социальными, информационными и пр. ресурсами. Для органов местного самоуправления ресурсы - это прежде всего объекты муниципальной собственности и бюджетное обеспечение. В условиях нынешнего финансово-экономического кризиса любому субъекту Федерации трудно найти такое решение вопросов разделения муниципальной и государственной собственности, а также бюджетного финансирования муниципальных образований, которое бы обеспечивало баланс интересов.

Возникает вопрос, как следует относиться к конфликтам, возникающим между органами местного самоуправления и государственной региональной властью? В основном негативно, поскольку конфликты мешают конструктивно взаимодействовать муниципальным органам и институтам государства в лице субъектов Федерации в решении мно-

гочисленных сложных задач по рациональному управлению государством. Тем не менее в конфликтах есть и позитивный потенциал. Возникновение конкретного конфликта сигнализирует о наличии конкретной проблемы, требующей своего решения; необходимость преодоления данного конфликта стимулирует активность как субъектов местного самоуправления, так и государственной власти; наконец, преодоление того или иного конфликта всегда означает какой-то шаг вперед. Сказанное отнюдь нельзя понимать в смысле оправдания любых конфликтов. В анализируемой нами сфере общественных отношений негативная сторона влияния конфликтов на общественно-политический и управленийский процесс доминирует над позитивной. Разрушительные последствия конфликта оказываются в большинстве случаев более значительными, чем их роль в качестве фактора, стимулирующего конструктивную деятельность конфликтующих сил. Отсюда вытекает актуальность вопроса о способах регулирования и разрешения конфликтов, проявляющихся во взаимоотношениях органов местного самоуправления и государственной власти субъектов Федерации.

Вначале поясним целесообразность использования в контексте нашего анализа двух понятий: «регулирование конфликта» и «разрешение конфликта». Мы показали, что во взаимоотношениях местного самоуправления и региональных органов власти могут возникать конфликты различного содержания и на разных уровнях взаимодействия управляющих субъектов. Некоторые из них перманентно воспроизводятся до тех пор, пока существуют детерминирующие их факторы. В таких случаях реализуется тактика *регулирования конфликта* - введение его в рамки установленных норм, а также действий с целью смягчения, ослабления или перевода конфликта в другое русло и на другой уровень отношений. Регулирование конфликта позволяет ограничить его негативное влияние на взаимоотношения органов местного самоуправления и субъектов государственной власти и перевести в общественно приемлемые формы развития и разрешения. Регулируемый конфликт - это значит управляемый, контролируемый и предсказуемый. Иными словами, - это конфликтный процесс, которому мы придаем формы, позволяющие обеспечить минимизацию экономических, политических, нравственных и др. потерь и, наоборот, максимизировать такого же рода приобретения.

Регулирование конфликта еще не есть его разрешение, поскольку сохраняются основные структурные компоненты конфликта. Однако действия по регулированию составляют либо предпосылки разрешения конфликта, либо моменты этого процесса. Разрешение конфликта означает его завершение в разнообразных формах: прекращение конфликта путем уничтожения одной из сторон или ее полного подчинения другой; преобразования обеих противоборствующих сторон на новой основе; взаимного примирения конфликтующих агентов при согласова-

нии их интересов. Процесс разрешения конфликта описывается в таких понятиях: «победитель-побежденный», «победитель-победитель», «побежденный-побежденный».

В анализируемой нами сфере общественно-политических отношений отмеченные модели разрешения конфликтов применимы с существенными оговорками. В данном случае можно лишь условно говорить о «победителе» и «побежденном». Ведь соперниками выступают субъекты двух уровней единой системы публичной власти. Хотя они обладают собственными полномочиями, но управляют различными сторонами жизнедеятельности одних и тех же сообществ людей. Поэтому о результатах регулирования и разрешения конфликтов корректней судить с точки зрения интересов как самих конфликтующих агентов, так и прежде всего - сообществ, обслуживаемых органами местных и региональных властей. Более или менее адекватно отражают процесс понятия: «выигрыши-проигрыши», «взаимный выигрыш - взаимный проигрыш».

Многообразие конфликтов (по поводу статуса местных органов самоуправления, границ муниципальных образований, объема власти полномочий, материально-финансовых ресурсов и др.) не исключает наличия некоторых общих признаков процессов их регулирования и разрешения. К таковым относятся: а) условия (предпосылки) преодоления конфликта; б) принципы разрешения конфликта; в) модели и стили разрешения конфликта; г) методы регулирования и преодоления конфликта.

Непременное условие (предпосылка) преодоления проявившегося конфликта - его признание и объяснение причины. Признать реальность конфликта - значит сделать шаг на пути к его объективному объяснению. Первые трудности в урегулировании разрешении конфликта начинаются именно с этого пункта. Конфликтующие стороны в большинстве случаев объясняют ситуацию по-разному, исходя из своих интересов. Каждая пытается искать причину в поведении другой. Важить, как говорится, вину с большой головы на здоровую. Нередко вносят путаницу в понимание причин конфликта аналитики. Например, конфликтный характер становления местного самоуправления связывают исключительно с нежеланием органов региональной государственной власти расширять границы действия муниципалитетов и их полномочий. Другой аспект взаимоотношений, питающий конфликт, - отсутствие необходимых условий для реализации функций реального самоуправления - не принимается во внимание. Недооценивается конфликтогенность превратного толкования некоторыми деятелями местной власти демократии в смысле: «больше власти» местному самоуправлению.

Реальным источником конфликтов также являются: нарушение органами исполнительной власти субъекта РФ законодательства о местном самоуправлении; противоречивость законодательных актов

субъекта РФ по отношению с федеральным законодательством; нечеткость критериев организации муниципальных органов самоуправления, что в каждом случае лишает граждан местных обществ права (или ограничивает это право) участвовать в осуществлении местного самоуправления. Описанный выше новосибирский конфликт, возникший по вопросу об организации муниципальных образований, - один из примеров коллизий подобного рода.

Объяснить конфликт - означает выявить его инициатора и других участников, предмет и причину конфликта, а также главную линию противоборства.

Признание и объективное объяснение конфликта позволяет определить правила поведения участников, отношение к конфликту третьего руководящего субъекта, решавшего задачу преодоления конфликтной ситуации. Так, в случае противостояния, порожденного субъективными причинами (ошибочными решениями, амбициями должностных лиц, дезинформацией о положении дел в местном сообществе или в регионе и др.), тактика действия руководящего субъекта будет включать отмену ошибочного решения, обеспечение органов власти объективной информацией и принятие соответствующих административных мер воздействия на конфликтантов. Иное отношение к конфликуту, развившемуся на основе объективных противоречий, связанных, скажем, с централизованной системой межбюджетных отношений, сохраняющейся в России по сей день. И, конечно же, совсем другая тактика его преодоления. Административные действия в этом случае решить проблему едва ли помогут.

Принципы разрешения конфликта. Основополагающим следует считать осуществление законодательного регулирования организации местного самоуправления и его взаимодействия с органами государственной власти субъектов Федерации. Последовательная реализация нормативно-правовой базы взаимоотношений низового звена системы публичной власти и управления с региональным, ее совершенствование в части устранения размытости полномочий между ними; обеспечение органов местного самоуправления необходимыми ресурсами для самостоятельной реализации своих полномочий и контроль за их деятельностью со стороны населения и государства - на этой основе предупреждаются конфликтные ситуации и преодолеваются возникшие очаги противостояния.

Коль скоро конфликт рождается из противоречия интересов муниципальных образований с государственными, то он может быть урегулирован и разрешен при условии достижения баланса интересов. Предпочтительнее даже - сочетания интересов. Принцип сочетания интересов муниципальных образований с государственными закреплен в законодательных актах некоторых субъектов Федерации в качестве нормы организации местного самоуправления. Вполне естественно при-

знать его также одним из антиконфликтных принципов. Но «работать» он может только тогда, когда конфликтующие стороны адекватно понимают не только различия между местными и общими (региональными, государственными) интересами, но и главным образом - единство интересов. Или, по крайней мере, осознают зависимость реализации местных интересов от осуществления государственных.

Общим правилом преодоления конфликтов в конфликтологической науке признается наличие необходимых средств и ресурсов для осуществления этой цели: материально-экономических, социально-политических, информационных и пр. Ни исключение и рассматриваемые нами виды конфликтов, возникающие, как отмечалось, во многих случаях из-за дефицита ресурсов. Урегулировать и разрешить таковые, не снимая проблему ресурсов, невозможно.

Общеметодологическим принципом является требование конкретного подхода при определении тактики противоконфликтного действия, что обуславливается разнообразием конфликтов. Скажем, конфликты, возникающие на уровне: «губернатор-мэр» могут различаться в принципе. Во Владивостоке он преимущественно связан с борьбой за власть в краевом центре. В Краснодаре конфликт имеет политическую основу: мэр, приверженный идеи либерализма, открыто выступает против политики губернатора края, отстаивающего позиции народно-патриотических сил. В Красноярске конфликт переместился в сферу взаимоотношений губернатора, объявившего себя единственной властью в крае, с Законодательным Собранием и т.д. Тактика противоконфликтных действий в каждом из указанных конфликтных очагов строится с учетом их специфики. Во Владивостоке смещен с своей должности мэр города и признаны незаконными его повторные выборы. А в Красноярске и Краснодаре конфликты регулируются в правовом поле. Нельзя не отметить типичный акт: Красноярский губернатор Лебедь А. наличие конфликта между ним и Законодательным Собранием отрицает.

Приведенные примеры показывают, что при определении тактики вмешательства управляющего субъекта в конфликтный процесс важно учитывать специфику содержания конфликта, его причин, степень интенсивности и особенности участников противоборства.

Наконец, управление любым социально-политическим конфликтом достигает цели, если действия по его регулированию и разрешению своевременны, оперативны и встречают поддержку у заинтересованных слоев общества. В анализируемой сфере общественно-политических отношений такое требование не менее актуально. Запущенность конфликта между местными и региональными органами власти и управления напрямую затрагивает интересы широких масс, вызывает недоверие к той и другой ветви власти, перерастает в противоречие между народными массами и государственными органами. Нежелание боль-

шинства избирателей Владивостока участвовать в очередном избирательном спектакле, инициируемом краевой администрацией и временно назначенным мэром города, выглядит уже политической протестной акцией.

В научной литературе различаются «силовая», «компромиссная» и «интегративная» модели разрешения конфликта. Силовая модель ведет к завершению конфликта в двух видах: «победа-поражение», «поражение-поражение». Она типична для правовых коллизий. Две других модели приводят к возможному разрешению конфликта по типу: «победа-победа», «выигрыш-выигрыш» /18/. Думается, что силовая модель неприемлема для преодоления конфликтных взаимоотношений между местным самоуправлением и государственной властью. Главным образом потому, что они законодательно призваны служить общим интересам одного и того же населения. Силовая модель - исключение. Причем, она допустима лишь в форме судебного вмешательства в запущенный конфликтный процесс. Типичными моделями разрешения анализируемых конфликтов могут быть признаны «компромиссная» и «интегративная». Обе они обладают тем преимуществом, что обеспечивают реализацию принципа баланса или сочетания интересов местного сообщества и государства, способствуют объединению местных и государственных органов власти в их деятельности на благо народа.

В зависимости от возможных моделей разрешения конфликтов, интересов и целей конфликтующих субъектов применяются различные стили противоконфликтных действий.

Согласно некоторым социологическим опросам отдельным группам госслужащих - слушателям Северо-Кавказской академии госслужбы, наиболее распространенными в практике государственного управления являются стили сотрудничества и компромисса. Они соответствуют компромиссной и интегративной моделям разрешенияправленческих конфликтов.

Стиль сотрудничества характеризуется тем, что субъект, реализуя его, активно участвует в разрешении конфликта, отстаивая при этом свои интересы, но стараясь совместно с другим субъектом искать пути достижения обюджетных результатов. Типичные ситуации, когда используется данный стиль, разрешение конфликта важно для обеих сторон, и никто не желает от этого устраниться; наличие длительных и взаимозависимых отношений у вовлеченных в конфликт; оба субъекта способны изложить суть своих интересов и выслушать друг друга; оба стремятся и умеют выработать альтернативные варианты решения проблемы /19/. Таковые можно зафиксировать во взаимоотношениях органов местного самоуправления и субъектов Федерации, что и дает основание говорить о целесообразности использования стиля сотрудничества.

Стиль компромисса заключается в такой тактике обеих сторон конфликта, при которой они ищут решение проблемы, основанное на

взаимных уступках. Этот стиль наиболее эффективен в ситуациях, когда оба противоборствующие субъекта хотят одного и того же, но уверены, что одновременно для них это невыполнимо. Некоторые случаи, в которых стиль компромисса наиболее целесообразен: обе стороны испытывают недостаток в ресурсах, но проявляют взаимоисключающие подходы в преодолении ресурсного дефицита; обе стороны может удовлетворить временное решение спорного вопроса; обе стороны могут воспользоваться кратковременной выгодой и пр. Стиль компромисса зачастую является удачным отступлением или последней возможностью найти любое решение. Отмеченные ситуации также во многом характерны для взаимоотношений местных и региональных органов власти и управления. Поэтому стиль компромисса будет полезным в преодолении возникающих между ними конфликтов.

Теперь о методах регулирования и разрешения конфликтов. Совокупность методов управления конфликтами в основном обусловлена законодательствами Федерации и ее субъектов, регулирующими взаимоотношения местного самоуправления и государственной власти. Это прежде всего разнообразные формы взаимодействия местных и региональных органов, прописанные в законодательстве и рожденные опытом становления местного самоуправления: заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и муниципалитетами; создание координационных, консультативных иных органов; добровольная передача органами местного самоуправления некоторых своих полномочий государственным органам в случае невозможности их реализации собственными силами; создание ассоциаций муниципальных образований с целью обобщения опыта работы и координации деятельности муниципальных образований по эффективному осуществлению своих прав и интересов; организации при администрациях субъектов РФ специальных органов по взаимодействию с органами местного самоуправления и др. В качестве методов регулирования и разрешения конфликтов могут использоваться все известные и используемые в мировой практике социального и государственного управления демократические технологии воздействия на конфликтные процессы. Одним из основных способов разрешения конфликтов считается *общение между людьми*, включающее в себя переговоры. Технология переговоров широко описана в мировой и отечественной литературе /20/.

За последние годы в российской политической практике получил признание такой метод общения между конкурирующими субъектами, как обсуждение спорных проблем «за круглым столом». Опыт проведения «круглого стола» Администрацией Ставропольского края на тему «Местное самоуправление и финансы», предложения его участников обобщены учеными Северо-Кавказской академии госслужбы и проанализированы в печати.

При всем преимуществе позитивных методов разрешения конфликтов, т.е. предполагающих использование конструктивных форм взаимодействия между конфликтующими сторонами, не исключается и применение негативных методов, преследующих цель достижения победы одной стороны над другой. Однако в этом случае не идет речь о ликвидации тех или иных органов власти и управления, а имеется в виду, скажем, замена должностных лиц, конечно, путем легитимных процедур; отмена определенных решений в административно-правовом порядке; судебные иски и решения по ним в пользу одной из конфликтующих сторон и т.д. Причем судебный порядок разрешения конфликтов - один из главных методов, использование которого предусмотрено законодательством.

Уделив столь значительное внимание анализу конфликтов во взаимоотношениях органов местного самоуправления и государственной власти субъектов Федерации, мы ни в коей мере не стремились акцентироваться на этой проблеме, умалить главное во взаимоотношениях первичного и регионального уровней публичной власти и управления - единства и сотрудничества, взаимодополнения и взаимообогащения данных подсистем общей системы управления государством и обществом.

Мы исходили из постулата, противоположному известному: взаимодействие всех субъектов власти и управления, а не разобщение их по региональным и местным анклавам, - основное условие сильной демократической государственной власти в России, а также эффективности федерализма и местного самоуправления.

КАДРОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ И СТРАТЕГИИ ЕЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Анализируя авангардные мегатенденции развития человечества на рубеже XXI века, необходимо подчеркнуть все возрастающую значимость науки и образования. Во многих современных аналитических и прогнозных работах подчеркивается, что «в развитых странах совокупные инвестиции в «человеческий капитал» уже давно намного пре-восходят капитальные вложения в средства производства». Причем возрастающая значимость данного фактора просматривается не только с позиций наиболее продвинутой группы государств, но и развивающихся. Что касается современной России, то в настоящее время для нее образование и наука остаются чем-то вроде ресурса последней надежды. Как подчеркнул лидер современной России В.В. Путин: «отдавать Россию как великую державу, мягко говоря, преждевременно. Несмотря ни на что, мы сохранили свой интеллектуальный и кадровый потенциал. Не утрачен целый ряд перспективных научно-технических разработок, передовых технологий». Тем не менее такая угроза остается, и речь должна идти о стратегических направлениях деятельности государства, образовательных учреждений, направленных на сохранение, воспроизводство и наращивание кадрового потенциала. При этом хотелось бы особо обратить внимание не только на экономическую и производственно-технологическую значимость и востребованность образовательного потенциала в современных условиях, но и на социально-гуманистический аспект. Не углубляясь здесь в пространные рассуждения, сошлемся лишь на афоризм известного американского политика прошлого столетия Эдварда Эверетта: «Образование - лучший страж свободы, чем развернутая армия».

Обозначая стратегические направления деятельности образовательных систем и образовательной политики в современной России, есть необходимость остановиться на таком из них, которое значительно меньше проанализировано и освещено - тенденциях развития системы повышения квалификации и переподготовки. Это тем более важно, что данная система в первую очередь нацелена на сохранение и интеллектуальную амортизацию уже существующего кадрового потенциала.

Система повышения квалификации вместе с тем составляет важнейшее звено системы непрерывного образования. Мы хотели бы обратить внимание на наиболее значимые аспекты функционирования одной из ведомственных систем повышения квалификации на современном этапе. Речь идет о переподготовке и повышении квалификации государственных и муниципальных служащих. На сегодняшний день это одна из наиболее мощных сетей повышения квалификации, усту-

пающая по объемам лишь образовательным сетям системы просвещения (учителя) и здравоохранения. Тем не менее и в этой ведомственной системе, как и в ряде других, возникают достаточно сложные проблемы поддержания темпов и условий профессионально-образовательной поддержки функционирования соответствующих кадровых корпусов в современных обстоятельствах.

Они характерны интенсивно продвигающимися процессами социально-экономической и социокультурной регионализации, сокращения ресурсов для образовательной амортизации, проблемами обеспечения безопасности личности и сокращением возможностей для межрегиональной миграции, необходимой для регулярного повышения квалификации кадров. В то же время высокая динамика социальных и политических изменений в современной России создает режим высоких темпов обновления кадров, прежде всего в системе государственной и муниципальной службы. Нарисованная картина обуславливает приоритетную разработку в первую очередь двух направлений: создание образовательной инфраструктуры, обеспечивающей регулярное и стабильное функционирование системы повышения квалификации; социокультурные детерминанты совместимости государственных и муниципальных систем управления в условиях регионализации.

Первое направление обозначено в деятельности Северо-Кавказской академии государственной службы (СКАГС) в ориентации на развитие сети филиалов, консультационных пунктов, выездных курсов, разработку методики дистанционного образования для работы в регионах, на местах. С нашей точки зрения, такой подход позволяет оптимизировать и значительно уменьшить совокупные государственные и муниципальные затраты на функционирование системы повышения квалификации, значительно расширить контингент обучаемых и повысить темпы повышения квалификации. Естественно, что такая деятельность требует значительной перестройки организаций и методики образовательной деятельности.

Второе направление связано с первым организационно (открытие в регионах филиалов и консультационных пунктов межрегиональных ВУЗов). Однако основная цель и ценность его - поддержание единой образовательных, культурных, идеологических ориентиров, стандартов и норм профессиональной деятельности в региональных когортах государственных и муниципальных служащих. Данное направление позволяет сохранить основы единого правового, управленческого и политического пространства с не меньшей эффективностью, нежели с помощью системы административно-управленческих и кадровых мер. Сохранение единого образовательного пространства на уровне обеспечения деятельности государственных и муниципальных служащих позволяет поддерживать совместимость местных и региональных административных систем в макрорегионе (Северный Кавказ) и государстве в целом.

В условиях Северного Кавказа, где процессы регионализации и регионального обосновления зашли уже далеко, представленные стратегии образовательной деятельности ведомственного вуза (СКАГС) представляются приоритетными.

Остановимся на более конкретных характеристиках данных стратегий и детализации основных аспектов их развертывания. Одной из наиболее приоритетных проблем выступает повышение образовательного и профессионального уровня региональных и местных административно-политических элит - высшего слоя кадрового корпуса региональных государственных и муниципальных служащих. Следует подчеркнуть, что в формировании и развитии административных элит во всех разрядах странах мира ведущие позиции занимают факторы профессионализации, в связи с чем существенно возрастает роль их образовательно-культурного потенциала. И в современной России нормативные документы последних лет - Закон «Об основах государственной службы в РФ», Закон «О высшем образовании в РФ», Указы Президента, относящиеся к аттестации и переподготовке госслужащих делают ставку на высокий уровень компетентности и профessionализма работников сферы государственно-административного управления.

Это находит понимание и отражение в личностной мотивации самих госслужащих. Так, недавно проведенные социологические исследования общественного мнения служащих федеральных министерств РФ свидетельствуют о том, что госслужащие высшего и среднего звена, работники аппаратов министерств видят в повышении своей квалификации существенный резерв роста своего профessionализма. Более 3/4 работников госслужбы мотивированы на образование и самообразование. И этот естественный резерв, несомненно, должен использоваться в работе с кадрами.

Приведенным выше тенденциям в целом соответствует положение и на региональном уровне. Однако продвигающийся все далее в России процесс экономической, политической, культурно-духовной регионализации создает нарастающий фон проблем, которые не всегда позволяют соединить объективные потребности повышения профessionализма госслужащих и их субъективные намерения в единое поле общей государственной кадровой политики.

Факторы этнического, культурно-языкового и религиозного своеобразия прежде всего срабатывают на разрушение единого образовательно-профессионального поля государственной службы. Мы недавно провели комплексное исследование проблем состояния и подготовки персонала госслужащих в республиках, краях и областях Северного Кавказа. Это дало обширный материал для размышлений и последующих действий. Социологической группой СКАГС был проведен анкетный опрос высшего и среднего административного звена ряда республик Северного Кавказа: Адыгеи, Дагестана, Ингушетии, Кабар

дино-Балкарии - на основе анкеты «Руководящие кадры государственного управления: проблемы становления и развития». Общее число опрошенных - более 200 человек - руководящие работники республиканских администраций, главы и заместители администраций ряда городов и районов. Ранее проводилось изучение элит Ростовской области и Краснодарского края.

Прежде всего следует отметить по результатам анализа, что влияние прежнего управленческого опыта стереотипов, управленческой деятельности и механизмов формирования элит пока преобладает. Об этом свидетельствует экспертная оценка представителей региональных элит. Более половины из них полагают, что в руководящем слое современных региональных администраций ведущую роль играет бывшая партиономенклатура. Лишь каждый шестой эксперт уверен в том, что высший административный слой сформирован с помощью демократических процедур.

По уровню и профилю образовательных потребностей и запроектированным элиты видим значительные сдвиги в сторону гуманитаризации по сравнению с данными о региональных элитах конца 80-х - начала 90-х гг. Около половины представителей современных региональных элит имеют гуманитарное, экономическое, юридическое образование. Источников продолжения процесса гуманитаризации два: пополнение состава администраций специалистами с соответствующим базовым образованием и получение второго гуманитарного образования технократическим слоем элиты. Можно предположить, что если темпы происходящих изменений сохранятся (около 3-5%), то среднеевропейских стандартов в области базового образования региональные элиты Северного Кавказа достигнут только около 2006 - 2008 гг. (через 10-12 лет). Отвечая на вопрос о степени соответствия квалификации своей должности, более трех четвертей (76,3%) представителей элитного слоя указали без сомнения на их совпадение. Это достаточно высокий уровень самооценки, особенности, если иметь в виду отмеченные выше резервы гуманитаризации образовательного потенциала элит.

Переход к рыночным методам регулирования экономики и к демократическому правовому обществу требует от ответственных работников органов власти и управления глубоких профессиональных знаний в области экономики и права, управления и социальной психологии. И хотя подавляющее большинство (76,3%) опрошенных считают, что профессиональная подготовка соответствует занимаемой должности, другие показатели и параметры результатов исследования персонала управления не всегда подтверждают эту самооценку. Так, отвечая на вопрос, каких знаний им не хватает для успешной работы в занимаемой ныне должности, 24% опрошенных руководящих работников органов власти и управления республик Северного Кавказа отметили, что им не хватает знаний по теории рыночных отношений и менедж-

менту, 23% - по праву и государственному управлению, 20% - по социологии и социальной психологии.

Довольно значительна и доля тех, кто отмечает нехватку знаний в области кадровой работы, искусства делового общения, конфликтологии, политического менеджмента. Образовательная работа по этим направлениям имеет особую значимость ввиду существенного «размытия» прежней системы работы с кадрами и не устоявшимся подходами к новой системе, которые вряд ли могут удовлетворить и федеральные, и республиканские органы власти.

По всей видимости, особую значимость в условиях республик Северного Кавказа приобрели такие механизмы кадрового подбора, которые замкнуты на земляческие и личные связи. Конечно, только образовательными мерами эти явления не удастся скорректировать. Они потребуют подкрепления организационными мерами и механизмами кадровой политики. Однако первоочередные шаги должны быть сделаны в области повышения управленческой культуры. Здесь обширное поле деятельности.

Как показали оценки документальных источников, до 70% государственных служащих органов исполнительной власти субъектов Федерации вообще не повышали уровень своей квалификации. 12,5% проходили лишь краткосрочные курсы продолжительностью до одной недели, 7% - до двух недель, 7,3% - до 1 месяца, 1,1% - до двух месяцев и только 1,5% - свыше двух месяцев. И дело здесь не только в отсутствии в ряде мест необходимых условий, в частности, высококвалифицированного научно-педагогического потенциала и материально-технической базы учебных заведений соответствующего профессионального образования, не только в повседневной нехватке финансовых средств для направления своих работников на обучение за пределами объекта федерации, но и в недооценке кадровыми службами исполнительных органов власти некоторых субъектов Федерации значимости повышения квалификации и переподготовки работников.

Особым объектом заботы в деятельности по переподготовке и повышению квалификации должна быть категория муниципальных служащих. Новый этап российских реформ в решющей степени будет зависеть от усилий местного управления и самоуправления. Одни из важных ресурсов, который при этом предполагается подключить и использовать - освоение современных технологий управления руководством и персоналом муниципальной службы. В качестве основного канала овладения ими должна стать система образования и повышения квалификации.

Какие направления работы: информационные, организационные, методические предстоит здесь развернуть? Учитывая специфику образовательной подготовки для местных органов, эксперты полагают, что процесс переподготовки и повышения квалификации органов местного



самоуправления практически целесообразно развернуть в форме реализации двух важнейших видов целевых учебных программ: 1) программ, ориентированных на обеспечение выполнения обязанностей руководящего работника в его соответствующей деятельности (программы должностного обучения); 2) программ, ориентированных на сохранение высокого уровня специалиста в будущей работе (программы функционального обучения). Программы как должностного, так и функционального обучения специалиста включают в качестве базисного курса теории и практики местного самоуправления. Все слушатели должны получить глубокие знания по вопросам деятельности органов местного самоуправления в условиях рыночной экономики, организации осуществления социальных программ и использования экономических методов для регулирования хозяйственной жизни региона и города.

Программы первого типа - программы должностного обучения - должны быть ориентированы на формирование руководителей линейного уровня, т.е. на обучение кадров для практической организации деятельности администрации, ее взаимодействия с другими органами и хозяйственными ячейками. Главная задача таких программ - формирование понимания руководителями основ рыночной экономики, знания научно-технических, экономических и социальных аспектов развития общества, его региональных ячеек, уяснение их деятельности как целостных организмов. Большое внимание в обучении этих лиц необходимо уделять вопросам организации труда, психологическим особенностям их взаимодействия с различными группами населения и коллектиками возглавляемых подразделений, этике общения. Программы должностного обучения должны соответствовать уровням руководителей, обучающихся по программам рассматриваемого направления.

Программы другого типа - программы функционального обучения - должны быть ориентированы на подготовку специалистов администрации в связи с их деятельностью по осуществлению аналитической работы и формированию проектов решений по конкретным аспектам социально-экономического развития регионов. Реализация программ функционального обучения призвана обеспечить формирование специалистов-аналитиков для практического осуществления работ в областях планирования, регулирования кредитно-финансовых отношений и ценообразования, бухгалтерского учета, материально-технического снабжения и внешнеэкономической деятельности.

Что касается самооценочной модели, то ее параметры достаточно близки экспертной или, во всяком случае, не противоречат ей. Данные для такой модели были получены нами в результате социологического опроса слушателей спецфакультета по программе СКАГС «Государственный служащий: проблемы переподготовки и повышения квалификации» и собеседований, проведенных со всеми слушателями факультета переподготовки и повышения квалификации, проходящих обу-

чение в СКАГС, среди которых руководители и персонал муниципального уровня составляют около 40%. Анализируя результаты опроса, следует, прежде всего, подчеркнуть существенные резервы в муниципальной кадровой политике и ее несоответствие меритократическим принципам («система заслуг и достоинств»), на которые настроена образовательная подготовка. Наши слушатели, среди которых 52% - это руководители муниципальных органов, указывают на то, что подборе кадров на местах пока доминируют принципы протекционизма: ориентация на личную преданность (свыше 50% опрошенных), отсутствуют серьезные конкурсы при замещении должностей и объективная оценка деловых качеств служащих (45%). Все это приводит к формированию персонала, уровень компетентности которого либо крайне недостаточен (54,4%), либо об этом не приходится даже говорить (3%). Полагают, что уровень компетентности персонала в основном достаточен для решения современных проблем, менее 20% опрошенных.

Естественно, что в числе первоочередных мер, способствующих повышению действенности местных властей, респонденты видят, прежде всего, кадровые: улучшение отбора административных кадров с упором на профессионализм и деловитость (53%), обеспечение обязательной личной ответственности за невыполнение служебных обязанностей (31%), повышение образовательного ценза при приеме на работу и проведение аттестационных экзаменов (25%). Самы опрошенные ориентируются, в качестве приоритетных, на профессиональные и нравственные качества (профессионализм и компетентность, ответственность, порядочность).

Второй блок социологической информации ориентирует на приоритетные для муниципальных работников и их деятельности знания, умения, навыки. Прежде всего, в своей практической деятельности они сталкиваются с экономическими (50%), правовыми (34%), социальными (23%) и хозяйственно-организационными вопросами (22%). При их решении более всего недостает правовой (43%) информации и о новых разработках по профилю деятельности (38%). Что касается конкретных данных по Республике Адыгея, то в экспертом опросе (можно было отметить несколько вариантов ответа) были выявлены следующие приоритетные потребности (см. табл. 1).

Таблица 1

Каких знаний не хватает Вам для успешной работы в занимаемой должности?

12%	1. Теории рыночных отношений
34%	2. По праву и государственному управлению
-	3. Социология
2%	4. Кадровому менеджменту.
17%	5. Конфликтологии.
19%	6. Искусству делового общения.

- 15% 7. Информационному обеспечению руководства.
 19% 8. Психологии и социальной психологии.
 24% 9. О состоянии Вашей профессиональной сферы.

Среди управленческих технологий наиболее востребуемы конфликтологические и кадроведческие, а также связанные с нормативно-правовым и финансово-экономическим сопровождением управленческой деятельности.

По результатам того же экспериментного опроса в Республике Адыгея наиболее востребуемы навыки и технологии делового общения (см. табл. 2).

Таблица 2
Какие из умений и навыков работы с персоналом хотели бы выработать?

- | | |
|-----|---------------------------------------|
| 19% | 1. Умение убеждать. |
| 24% | 2. Навыки деловой коммуникации. |
| 5% | 3. Выбор и поддержание своего имиджа. |
| 5% | 4. Развитие лидерского потенциала. |
| 15% | 5. Оценка персонала. |
| 17% | 6. Разрешение конфликтов. |
| 7% | 7. Воспитание персонала. |
| 39% | 8. Навыки создания «команды». |

В целом это соответствует общим тенденциям. Так, среди предлагаемых учебными планами дисциплин наших слушателей более всего интересуются такие курсы, как «Менеджмент»(69%) и «Управление персоналом» (74%), «Государственная служба и кадровая политика» (64%), «Финансы, денежное обращение и кредит» (61%), «Служебное и административное право» (58%), «Местное самоуправление и его экономические механизмы» (52%).

Сопоставляя эти данные с предложенной СКАГС структурой подготовки, переподготовки и повышения квалификации, мы видим, что она в целом соответствует и современным требованиям, и запросам практических работников, хотя имеет свои резервы. При этом, ведущими в работе Академии остаются профессиональная переподготовка и повышение квалификации действующих управленцев - ответственных работников органов власти и управления субъектов РФ, глав городских и районных администраций, а также специалистов рыночной экономики.

За последние годы произошло существенное укрепление и развитие института переподготовки государственных и муниципальных служащих, создана двухступенчатая система переподготовки и повышения квалификации, гораздо более привлекательная для слушателей из регионов. По этой системе слушатели, пройдя первый этап обучения, получают диплом о профессиональной переподготовке, а по окончании второго этапа - диплом о втором высшем образовании.

На факультете переподготовки кадров значительно расширен спектр направлений переподготовки и специальностей обучения по курсу второго высшего образования на договорной основе с участием Юридического института и Международного института экономики СКАГС. Деятельность факультета по переподготовке кадров находит большую поддержку на местах. В Академию посыпаются перспективные работники администраций, федеральных и муниципальных служб Северо-Кавказского региона с целью пополнения штатов специалистами, умеющими эффективно использовать полученные знания для решения социально-экономических задач своих регионов.

Благодаря этому, регулярно выполняются планы набора слушателей. В 1998/99 учебном году на первый курс было зачислено 311 слушателей, на второй 52, что превосходит запланированные цифры.

Таблица 3
Итоги набора слушателей на 1 курс факультета по переподготовке кадров госслужбы и местного самоуправления в 1998/99 учебном году

Наименование региона	Зачислено на 1 курс	в том числе по направлениям переподготовки		
		Госуд. и муницип. управление	Юриспруденция	Мировая экономика
1. Республика Адыгея	34	23	11	-
2. Республика Дагестан	4	4	-	-
3. Республика Ингушетия	25	17	5	3
4. Кабардино-Балкарская Республика	22	16	5	1
5. Карачаево-Черкесская Республика	19	17	2	-
6. Краснодарский край	47	41	2	4
7. Ростовская область	120	61	48	11
8. Республика Северная Осетия-Алания	7	4	3	-
9. Ставропольский край	28	21	7	-
10. Другие регионы	5	3	1	1
Итого	311	207	84	20

В настоящее время прием осуществляется по 7-ми направлениям переподготовки:

1. Государственная служба в Российской Федерации.
2. Государственное строительство и управление.
3. Государственное и муниципальное управление.
4. Юриспруденция.
5. Мировая экономика.
6. Международные экономические отношения.
7. Управление персоналом.

Основываясь на принятых решениях Ученого совета СКАГС и решении Ассоциации «Северный Кавказ», Академией разработаны и согласовываются с администрациями и правительствами северокавказских субъектов Российской Федерации перспективные тематические планы и программы обучения муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления.

В последние годы с целью сделать более тесными контакты с органами власти и управления региона академией заключены договоры с администрациями всех северокавказских субъектов РФ, с администрациями многих городов и районов Юга России- всего с ними заключено более 70 договоров о сотрудничестве в сфере подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, оказания научно-консультационных услуг. Ректор СКАГС и другие руководящие работники принимают участие в заседаниях ассоциации экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа, выезжают в администрации и правительства краев и республик, городов и районов закрепленного региона.

Приоритетными направлениями для СКАГС выступают создание сети филиалов, консультпунктов, постоянно действующих курсов в территориях.

На основе делового сотрудничества решаются вопросы создания филиалов СКАГС (Пятигорский, Краснодарский, Майкопский и др.) на территориях северокавказских субъектов РФ, что позволяет Академии значительно расширить обучение государственных и особенно муниципальных служащих, интенсифицировать взаимодействие с властными структурами в организации и осуществлении всех форм подготовки кадров.

Что касается содержательного и методического аспектов, то в проводимой работе мы исходим из предложенной нами модели профессионализма государственного и муниципального служащего, основанной на концепции профессиональной культуры. Не детализируя эту проблему, отметим, что основными ключевыми ее компонентами являются: 1) политическая, управленческая, нравственная культура; 2) владение управленческими технологиями, объем и репертуар этих технологий; 3) волевая и нравственная подготовка, фокусируемая на ответ-

ственном отношении к делу. Исходя из этого, мы значительное внимание уделяем практической навыковой подготовке госслужащих.

В этих целях последние 2-3 года осуществляется обязательная стажировка слушателей факультета по переподготовке кадров, это тем более актуально, что около половины наших слушателей значительного опыта административного управления в системе государственной и муниципальной службы не имеют. Стажировка осуществляется с учетом направлений переподготовки и специализации в ряде базовых организаций.

В ходе стажировки слушатели принимают участие в текущей управленческой деятельности департамента (подразделения), где проходила стажировка, проведении приема граждан, в совещаниях, переговорах, подготовке и проведении избирательных кампаний; в подготовке отчетов, статистических обзоров и т.п. В подавляющем большинстве случаев слушатели проявляют профессионализм, вносят практические предложения и рекомендации, направленные на совершенствование деятельности, которую они изучали. Накопленный материал используется при написании дипломных работ. Мы полагаем, что усиление именно этого раздела подготовки плавает за собой переструктурирование учебных планов и методов обучения и, прежде всего, усиливает удельный вес ролевых и деловых игр, практикумов, научно-исследовательской работы и использования информационных технологий.

Еще один пласт проблем, решение которых способно существенно видоизменить всю систему переподготовки и повышения квалификации - это введение экстерната. Институт экстерната позволит сделать шаг на пути становления системы непрерывного образования, но потребует существенно поднять уровень информационного обеспечения учебного процесса в форме дистанционного образования.

Описанные выше направления деятельности в большей мере ориентированы на долговременные формы повышения квалификации. В эту сферу в первую очередь включается руководящий состав органов государственной и муниципальной службы в регионах и на местах.

Что касается руководителей среднего звена, специалистов, то в качестве первоочередной на данном этапе наиболее остро стоит проблема организации краткосрочных форм повышения квалификации. Очевидно, что пропускные возможности централизованных курсов позволяют решать эту проблему десятилетиями, и опорой на собственные силы местных администраций ее не решить. Остаются - выездные курсы, консультационные пункты и дистантные формы. Элементарный расчет показывает, что в районе с численностью жителей 40-60 тыс. человек работает 400-500 государственных и муниципальных служащих (а таких «типовых районов» в Северо-Кавказском регионе с его 17 млн. населения порядка 300). Следовательно, 80-100 человек ежегодно должны проходить хотя бы краткосрочные виды повышения квалифи-

кации, дабы иметь возможность пройти аттестацию, согласно действующему законодательству.

Конечно, в порядке эксперимента СКАГС может обеспечить функционирование нескольких выездных курсов, и такие курсы действуют у нас в г. Волгодонске, Красносулинском, Заветинском, Ремонтенском районах Ростовской области, Туапсинском районе Краснодарского края. Но последующие шаги требуют открытия целой сети филиалов СКАГС, организующих долговременные и выездные формы повышения квалификации. Вероятно, здесь пригодится богатый опыт организации повышения квалификации, который накоплен в системе школьного образования.

Таковы проблемы, которые решает СКАГС в области переподготовки и повышения квалификации. Мы рассчитываем на дальнейшие совместные действия с органами региональной и местной власти в области кадровой политики и повышения профессионального уровня персонала государственной и муниципальной службы. Этому также служат действия по совместной разработке региональных концепций и программ кадровой политики. Такой опыт совместной работы есть у нас вместе с администрациями Ростовской области, Республики Адыгея, Кабардино-Балкарской Республики. Этот важный канал совместных действий поможет реализации образовательных стратегий на Северном Кавказе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рукавишников В., Халмон Л., Эстер П. Политическая культура и социальные изменения. Международные сравнения. М. 1998. С. 282-285.
2. Тощенко Ж., Цветкова Г. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социологического анализа) //Соис. 1997. № 6. С. 115.
3. Там же.
4. Джаримов А. Формирование системы власти Республики Адыгея и адаптация современных технологий в условиях полигэтнического района /В кн.: Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Ростов н/Д. С. 57.
5. Там же. С. 56.
6. Игнатов В., Хонерская Л. и др. Законодательное оформление местного самоуправления в субъектах Российской Федерации на Северном Кавказе //Северо-Кавказский юридический вестник. 1998 № 1.
7. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: проблемы и перспективы (на примере Ставропольского края). Ростов н/Д - Пятигорск. 1999.
8. Абдулатипов Р., Михайлов Б., Игнатов В. и др. Реализация принципов федерализма (на примере Северного Кавказа). Ростов н/Д: Изд-во СКАГС. 1997. С. 27-29.
9. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: проблемы и перспективы (на примере Ставропольского края). С. 72-79.
10. Там же. С. 72.
11. Там же. С. 65.
12. Чуб В. Совершенствование механизма взаимоотношений органов региональной и муниципальной власти - важнейшее направление повышения эффективности государственного управления /В кн.: Эффективные технологии в системе государственного и муниципального управления. Майкоп - Ростов н/Д. 1999.
13. Там же.
14. Закон Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае». Статья 8; Закон «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике». Статья 9.; Закон Республики Адыгея «О местном самоуправлении». Статья 10.
15. Закон Ставропольского края «О местном самоуправлении в Ставропольском крае». Ст. 9. п. 4.
16. Игнатов В., Хонерская Л. и др. Указ. соч. С. 19.
17. Государственная власть и местное самоуправление в полигэтнических регионах. С. 19.
18. Зеркин Д. Основы конфликтологии. Ростов н/Д: Феникс, 1998. С. 382.
19. Там же. С. 383-384.
20. Скотт Д. Конфликты, пути их преодоления; Ден. Д. Преодоление разногласий; Зеркин Д. Основы конфликтологии и др.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ДИСБАЛАНС ВЛАСТИ И СОЦИУМА В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ:	
ПРОБЛЕМЫ ВОССТАНОВЛЕНИЯ И ГАРМОНИЗАЦИИ.....	4
ОПТИМИЗАЦИЯ ВЗАЙМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ	12
КАДРОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В СЕВЕРО-КАВКАЗСКОМ РЕГИОНЕ И СТРАТЕГИИ ЕЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ	35
ЛИТЕРАТУРА	47

Зеркин Д. П., Игнатов В. Г., Понеделков А. В., Старостин А. М.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И КАДРОВЫЕ УСЛОВИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Зеркин Дмитрий Петрович - докт.филос.н., проф. СКАГС
Игнатов Владимир Георгиевич - докт.экон.н., проф., ректор СКАГС
Понеделков Александр Васильевич - докт.полит.н., проф., проректор СКАГС
Старостин Александр Михайлович - канд.филос.н., доц. каф. политологии и этнополитики СКАГС

Редактор Лозовая Т.В.

Сдано в набор 23.05.00. Подписано в печать 24.05.00. Формат 60x84/16
Бумага писчая. Печать офсетная. Объем 3,0 п.л. Тираж 500 Заказ № 136
344097, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70. Издательство СКАГС.
Тип. ООО «ВУД»