

*На правах рукописи*

**Батраев Абрек Гиляниевич**

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СТРУКТУР  
В СУБЪЕКТАХ ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ  
(на примере Республики Северная Осетия-Алания)**

Специальность 22.00.04 - социальная структура,  
социальные институты и процессы

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



Москва - 2004

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета)

**Научный руководитель** доктор социологических наук,  
профессор К. С. Дзагоев

**Официальные оппоненты:** доктор социологических наук,  
профессор В. И. Патрушев  
кандидат социологических наук  
Н. Н. Волкова

**Ведущая организация:** Ставропольский государственный  
университет

Защита состоится « 19 » \_\_\_\_\_ марта \_\_\_\_\_ 2004 года в  
11 часов на заседании Диссертационного Совета Д. 002.088.03.  
при Институте социально-политических исследований Российской академии наук (г. Москва, Борисоглебский пер., д. 13, строение 3).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ИСПИ РАН:

Автореферат разослан « 17 » февраля 2004 года.

**Ученый секретарь**  
**Диссертационного Совета**

Д.002.088.03.

кандидат философских наук



Т. В. Ковалева.

## Общая характеристика работы

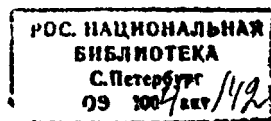
**Актуальность темы исследования.** Стратегия социально-экономического развития России требует формирования такой системы жизнеобеспечения, которая в наибольшей степени соответствовала бы современным реальностям и задачам общественного развития.

Важнейшей частью такой системы является институционализация социально-политических, финансово-экономических и управленческих структур республики, становление которых проходит по очень сложному и противоречивому пути.

Правомерно было бы ожидать, что введение таких элементов социально-правового государства и гражданского общества, как местное самоуправление, изменение форм собственности и их многообразие, демонтаж административно-командной системы управления и переход к новым методам хозяйствования и др., должны были стать благоприятным фоном социально-экономического развития республики.

В действительности же рыночные реформы в целом, и даже те из них, которые принято относить к позитивным результатам, пока развиваются деструктивно, не имеют устойчивой основы и не носят системного характера. Зачастую происходит обострение противоречий между реформационными действиями в экономике и их социальными последствиями, особенно теми, которые ведут к падению жизненного уровня большинства россиян и социальной поляризации групп населения. При этом растет число социально уязвимых слоев, включая, часть вполне трудоспособного населения, не говоря уже о мало защищенных, таких, как пенсионеры, инвалиды, многодетные семьи и др. В этих условиях все более ощутимо проявляется подрыв нормативных основ человеческого общежития: растет преступность, нарастает бездуховность общества, усиливается моральная деградация.

Эти обстоятельства чрезвычайно актуализируют разработку концептуальных положений, создающих основу консолидации общества, концентрации усилий и ресурсов для выхода из кризисного состояния и построения гражданского общества, которое будет ориентиро-



вано прежде всего на удовлетворение интересов человека. На передний план выходят задачи практического и теоретического решения проблем, связанных с организацией, функционированием и развитием базовых институтов общества и федерального устройства.

Отсюда следует вывод о том, что процесс становления и развития институциональных структур республики должен четко регулироваться и строиться на точных теоретических представлениях, ибо смещение понятий или неразработанность концептуальных положений о стратегии развития республики препятствует глубокому осмыслению приоритетных путей и средств достижения главной цели реформы - удовлетворения потребностей человека и обеспечения его достойной жизнедеятельности.

### **Степень разработанности проблемы:**

Отдельные проблемы социально-экономического развития регионов и республик и его управленческие аспекты получили достаточно широкое освещение еще в дореформенные годы.

Проблемы социально-экономического развития и его управленческих аспектов разрабатываются довольно широко в трудах таких ученых, как Абалкин Л.И., Белоцерковский В.В., Васильев В.И., Гайдар Е.Т., Глазьев С., Иванов В. Н., Ильина Н., Кунц Г.О., Доннел С., Лапин Н. И., Левашов В. К., Львов Д. С., Осипов Г. В., Рукавишников В. О., Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г. и др.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Вопросы экономики. - 1997, № 6; Белоцерковский В.В. Самоуправление - будущее человечества или новая утопия? - М., 1992; Васильев В.И. Местное самоуправление и государственная власть // Вестник государственной службы. - 1993. - № 11; Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян. - СПб.: Норма, 1997; Глазьев С. Перспективы экономического роста // Вопросы экономики. 1996. № 5; Иванов В. Н. Реформы и будущее России. Социс. 1996, № 3; Ильина Н. Самоуправление как способ выживания // Деловой мир. — 1995. - № 11; Кунц Г.О., Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. - М.: Прогресс, 1981. Т. 1,2; Лапин Н. И., Львов Д. С. Экономика развития. М., 2002; Левашов В. К. Устойчивое развитие общества: парадигма, модели, стратегия. М., 2001; Осипов Г. В. Социальное мифотворчество и социальная практика. М., 2000; Рукавишников В. О. Социологические аспекты модернизации России и других посткоммунистических держав. Социс, 1995, № 1. Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г. Управление - это наука и искусство. - М., 1992.

В разработку и обоснование финансово-экономических основ развития регионов большой вклад вносят исследования Воронина А.Г., Гаврилова Е.О., Галоненко А.Л., Кирпичникова В.А., Сухих В.А., Фослера Р.С.,<sup>2</sup> которые рассматривают местное развитие как совокупность экономического и социального развития определенной территории.

Проблемы становления и развития малого предпринимательства и бизнеса рассматриваются в трудах Л.И. Абалкина, А.В. Авилловой, А.Г. Аганбегяна, Т.А. Алимовой, В.Ф. Богачева и ряде других коллективных монографиях.<sup>3</sup>

Появились и публикации, освещающие зарубежный опыт организации местного самоуправления, ее социальный и политико-правовой статус. Это работы Барабашева Г.В., Баранчикова В.А., Вороненка А.В.,<sup>4</sup>

В трудах А.М. Бабич, В. Бобкова, Ж.Т. Тощенко и ряда других ученых достаточно широко освещаются проблемы развития социальной инфраструктуры и отдельных ее компонентов.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Воронин А.Г., Гаврилов Е.О., Сухих В.А. Экономика и управление муниципальными образованиями. Учебное пособие. - М.: 1999; Кирпичников В.А. Бюджетный федерализм и местное самоуправление // Финансы. - 1995. - № 6; Фослер Р.С. и др. Местное экономическое развитие: стратегия в меняющейся экономике. Сер. Рефератов. - Ресерч Трайэнгл Инститют и Союз Российских городов. — М., 1996, № 11.

<sup>3</sup> Абалкин Л.И. Предпринимательство: его природа и роль в обновлении общества // Экономика и жизнь. 1991. № 29; Авилова А.В., Приписное В.А., Чепуренко А.Ю. Малое предпринимательство в России: промежуточные итоги мониторинга (1993 — 1995 г.г.). — М., 1995; Аганбегяна А.Г. Взгляд в будущее. — М., 1988; Алимова Т.А. Стратегия поведения малого предпринимательства в переходной экономике. Материалы социологических исследований. — М.: ИСАРП, 1995; Богачев В.Ф., Кабаков В.С., Ходачек А.М. Стратегия малого предпринимательства.—СПб, 1995; Государственная поддержка предпринимательства: концепция, формы, методы. Выпуск 12. - М.: ЦКСИМ, 1995; Предпринимательство: экономика, управленпис, государственное регулирование. — СПб, СЗАГС, 1996.

<sup>4</sup> Барабашев Г.В. Муниципальные организации современного капиталистического государства (США, Великобритания).-М.: Изд. МГУ. 1971; Баранчиков В.А. Муниципальные организации Великобритании. - М.: ИПФРА.1990; Вороненок А.В. Местное управление и самоуправление в крупных городах зарубежных стран. — М.: Экономика, 1990.

<sup>5</sup> Бабич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы. Казань, 1995; Бобков В., Мстиславский П., Смирнов В. Оценка состояния и прогнозной динамики доходов и уровня жизни населения // Экономист. 1996. № 12; Тощенко Ж.Т., Цветкова Г.А. Местное самоуправление: проблемы, становления // Соц. ис. 1997. № 6; Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. - М.: ИНИОН, 1994; Местное самоуправление: российский вариант. - М.: ИПИОН, 1993.

Вместе с тем в вопросах институционализации структурных элементов рыночной системы в современных условиях России остается много неясного, выдвигающего потребность в разработке новой концепции стратегического развития субъектов федерации.

Цель исследования состоит в выявлении механизма формирования институциональных структур и разработке технологии реализации их социотворческого ресурса в субъекте федерации.

Достижение этой цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- уяснение организационных основ федерального устройства как важнейшего фактора формирования институциональных структур субъекта Федерации;
- определение места и роли управления в системе институциональных структур трансформирующегося общества;
- исследование методов и средств повышения социальной активности населения в решении собственных проблем на местах.
- обоснование стратегии социально-экономического развития республики как базового элемента институционализации структур рыночной системы;
- уточнение социальных аспектов предпринимательства его роли в решении задач социозащитного характера;
- обоснование роли кадровой политики в усилении социотворческого потенциала институциональных структур республики.

Объект исследования - Республика Северная Осетия - Алания как субъект Российской Федерации.

Предмет исследования — становление и развитие институциональных структур Республики Северная Осетия-Алания.

Теоретико-методологическая база исследования построена на концептуальных принципах, социальных идеях и предпосылках становления и развития институциональных основ и социальной структуры общества, содержащихся в трудах таких отечественных и зарубежных авторов как: М.Вебер, А.А. Галкина, З.Т. Голенковой, Р. Дарендорфа, Э. Дюркгейма, Г.И. Заславской, Г. Зиммеля, И.С. Кона, В.А. Мансурова, К.Маркса, Р. Мертона, М.Н. Руткевича, П. Сорокина, Ж.Т. Тощенко и др.

В своих обобщениях и выводах автор опирался также на теоре-

тические основы изучения социально-экономического развития и его управленческих аспектов, разрабатываемых в трудах Л.И. Абалкина, В.В. Белоцерковского, С. Глазьева, В. Н. Иванова, А. А. Карамурзы, Г. В. Осипова, Р. Г. Яновского, А. Файоля, Ф. Тейлора и др.

При сборе, анализе и обобщении социологической информации использовались как общенаучные методы—историзм, объективность, системный подход, так и собственно социологические методы — опрос, наблюдение, контент-анализ, структурно-функциональный анализ, символический интеракционализм и др.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты конкретно-социологического исследования, проведенного автором в 2002-2003 гг. на тему: «Социальная ориентация экономических реформ - важнейшее условие построения гражданского общества». Выборочную совокупность составили жители Республики Северная Осетия—Алания в возрасте 18 — 60 лет. Возрастные границы определялись с учетом включенности в общественное разделение труда. В ходе исследования было опрошено 514 человек.

Учет трех параметров — половозрастной структуры, социального состава, пространственной локализации, обеспечил репрезентативность выборки. Пропорционально генеральной совокупности в выборке были представлены мужчины и женщины, представители титульной и не титульной национальностей, относящиеся к соответствующим возрастным когортам.

В исследовании широко представлены также материалы переписей населения, данные текущей федеральной и республиканской статистики, различные правительственные программы социально-экономического развития республики, позволившие представить процесс институционализации рыночной системы в динамике и тенденциях, в социальных взаимосвязях и взаимодействиях.

**Научная новизна исследования** определяется прежде всего тем, что проведено комплексное социологическое исследование процесса становления и развития новых институциональных структур в малоисследованном регионе России со сложнейшим и многообразным социально-экономическим и этнокультурным укладом жизни.

Значительную новизну содержит предложенная автором технологическая модель, которая представляет собой алгоритм логичес-

ки выстроенного ряда приемов, методов и воздействий, обеспечивающих максимально полную реализацию социотворческого потенциала институциональных структур республиканской формы устройства.

В исследовании также выявляется природа и характер институциональных перемен на фоне современных социальных процессов как в общих чертах, так и многонациональной и поликонфессиональной специфике, рассмотрении их в динамике и многоуровневом взаимодействии с другими социальными явлениями.

Новым является обоснование концептуального положения о соотношении самоуправленческих институтов и государственных органов власти в новых условиях, о разделении сфер их действия, о согласовании их социальных ролей и функций.

### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, значительно дополняют и развивают представления о роли и месте республик в социальных процессах, происходящих в субъектах федерации.

Материалы исследования расширяют предметное пространство социологии, способствуют разработке инструментария мониторинга и конкретных социологических исследований общественного мнения по вопросам разработки эффективной системы социальной защиты различных категорий населения.

Очень важно также теоретическое значение использованных в диссертации социологических методов в сочетании с количественными характеристиками институтов складывающейся рыночной системы как в прогнозировании основных тенденций их развития, так и в осмыслении их возрастающей социотворческой роли в непроторенных условиях региона Северного Кавказа.

Концептуальные основы, теоретические выводы и вытекающие из них рекомендации практического характера могли бы быть использованы республиканскими служащими и органами местного самоуправления в совершенствовании самоуправления общества как одной из ступеней по пути институционализации существующей социально-экономической системы в гражданское общество.



Практические рекомендации диссертационного исследования и сформулированные в нем оценки и выводы использованы в разработке программ социальной поддержки населения, в создании более оптимальной структуры республиканских образований.

Материалы диссертационного исследования используются в разработке и чтении учебных курсов общетеоретической социологии, этносоциологии, социологии управления, конфликтологии, теории и методике социальной работы, а также в системе подготовки и повышения квалификации кадров различных управленческих служб.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. В понимании стратегии развития институциональных структур республики принципиально важное значение имеют концептуальные положения о природе и предназначении современной российской государственности и права; о роли и месте государственной власти в управлении социально-экономическими процессами, об обусловленности интересов и потребностей социальных групп и их положения той действительной ролью, которую они играют в сообществе; о социальных, национальных и этнических отношениях и их влиянии на политическую жизнь республики, и в целом региона; о влиянии на социальную деятельность нравственных норм, науки, религии, культурных и иных традиций, обычаев и факторов их взаимодействия.

2. Решение современных управленческих проблем усложняется тем, что предстоит создать новую социально-экономическую систему со всеми ее политическими концептуальными основами. Это ставит вопрос о кадрах. Ведь все руководители, которым сегодня 40 лет и более (а они, составляют не менее 70 - 80 % всех кадров), так или иначе возвращены доперестроечной системой. При сложившихся обстоятельствах остается единственный путь решения проблемы: общество должно их подготовить, воспитать, дать уровень знаний и умений, соответствующим потребностям сегодняшнего дня.

3. Становление, функционирование и развитие институциональных основ и социально-экономическое развитие республики, с со-

циологической точки зрения, есть процесс формирования и коррелирования многосторонних связей и отношений: межличностных, межгрупповых, межобъектных, межсубъектных, субъект-объектных, межэтнических и т.д. отношений в интересах достижения нового качественного социально-экономического состояния республики.

4. Становление и развитие институциональных структур субъекта Федерации во многом зависит от состояния социального и экономического развития определенной территории. Социальная и экономическая составляющие при этом глубоко взаимосвязаны и взаимовос обуславливают друг друга. Социальное развитие возможно только на крепкой экономической основе, т.е. экономическое развитие в данном случае первично, а степень социального развития предопределяется уровнем развития экономической базы того или иного республиканского образования. В свою очередь, социальное состояние оказывает всестороннее воздействие на развитие экономических отношений, на их характер и направленность.

5. Формирование региональной модели рыночной системы должно основываться на том, что не только наличие развитой производственной, транспортной и рыночной инфраструктуры служит движущей силой успешного роста, но и из того, что благоприятная местная социальная и институциональная среда становится все более мощным фактором стимулирования деловой активности и привлечения инвестиций и бизнеса на эту территорию.

6. Становление и развитие институциональных основ рынка республики предполагает формирование новых социальных и правовых институтов, создание альтернативных производств, поиск новых рынков, появление новых фирм и предприятий, повышение квалификации рабочей силы, передачу знаний. При этом главная цель экономических реформ состоит в увеличении возможностей трудовой занятости для местного населения.

### **Апробация диссертации**

Результаты диссертационного исследования в виде практических рекомендаций представлены в соответствующие структуры Правительства и Парламента Республики Северная Осетия - Алания и используются в разработке стратегии социально-экономического развития республики.

Основные положения и выводы исследования докладывались на республиканских и региональных научно-практических конференциях по проблемам управления в сфере экономики и социального развития в 1999 - 2003 гг.

Результаты исследования используются также в разработке учебных курсов по социологии, социологии управления, социальной инженерии, теории и методике социальной работы.

Диссертационная работа обсуждалась на заседаниях кафедры социологии и политологии Северо-Кавказского горно-металлургического института (государственного технологического университета) и рекомендована к защите.

**Структура диссертации** состоит из введения, двух глав, заключения, библиографии и приложений. Подобная структура обусловлена целью и предметом исследования, определена в соответствии с необходимостью решения поставленных научных задач и направлена на обоснование выдвигаемых в диссертации положений и выводов.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность проблемы, анализируется степень ее разработанности отечественными и зарубежными авторами. Формулируется цель и задачи исследования, излагаются его теоретико-методологические основы, эмпирическая база, исследовательская гипотеза и научная новизна, теоретическая и практическая значимость, основные положения, выносимые на защиту и апробация работы.

Первая глава **«Теоретико - методологические аспекты изучения институциональных структур современной России»** посвящена рассмотрению общетеоретических подходов, сложившихся в научной литературе по институционализации новых структур постсоветской России и особенностях их становления и развития в субъектах Федерации. Приводится также законодательная база такой институционализации.

В первом параграфе **«Федеральное устройство России и региональные особенности его институционализации»** в качестве теоретико-методологической основы определяется категориальный аппарат и генезис федерализма в качестве исходного.

Рассмотрение обозначенной проблемы начинается не просто с определения и констатации форм федерального устройства, а с анализа того, как эта проблема возникла исторически. В связи с этим в этой части работы дается обзор теоретических концепций по федеральной системе государственного устройства и говорится, что природа и принципы справедливого и эффективного правления как составная часть социально-гуманитарных наук служили предметом размышления многих великих мыслителей, а основы реалистического воззрения на процесс, возникающий из необходимости достижения общих целей в ходе совместной жизнедеятельности людей, были заложены еще в античности.<sup>6</sup>

Однако вся доиндустриальная эпоха, включая рабовладение, когда преобладали методы прямого принуждения к труду, и эпоха феодализма со свойственным ей отсутствием личной свободы производителя в условиях натурального или мелкотоварного производства, не нуждалась в особых методах управления людьми. Только с возникновением и развитием рыночной экономики управление производством, а с ним и управление людьми, приобретает все большее значение. Вплоть до конца XIX — начала XX в. научного управления не существовало.

Концептуальные основы управления процессом становления институциональных структур складываются постепенно и связаны с динамикой научной мысли в целом. Исследование социальных и экономических процессов осуществляется в рамках общей теории познания (гносеологии), с использованием инструментария анализа, синтеза, прогнозирования, моделирования и т.д. Однако базовой наукой, проникающей в сложную суть социальных и экономических процессов, описать их и выявить движущие силы, способна социология и ее отраслевые направления.

Радикальные перемены в социально-экономической системе России актуализируют потребность в разработке российской модели федерального устройства и обобщений опыта реформ в разных странах.

Повышению роли регионов и региональных механизмов в социально-экономической политике государства посвящено значитель-

<sup>6</sup> Попов А.В. Теория и организация американского менеджмента. - М., 1991.

ное число исследований. Здесь можно условно выделить подходы, связанные с проблемами отношений региона и центра (Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.В. и др.), региональной экономической политики (Н.Б. Антоновой, М.К. Бункиной, А.П. Градова, В.В. Кузнецова и др.).

Вместе с тем в разработке теоретических основ управления такими социально-экономическими, территориально-административными образованиями, как республики — субъекты в составе Российской Федерации, по существу делаются первые шаги.

Проблема федерализма, являясь предметом исследования многих других наук, нами исследуется лишь в необходимом, но достаточном объеме в целях реализации методологического подхода, ориентирующего на системное комплексное рассмотрение проблемы институционализации республиканских структур. При этом автор в своих обобщениях и выводах исходит из того, что к настоящему времени единой и универсальной теории федерализма еще-пока не сложилось. Так, по мнению швейцарского государствоведа М. Устери, в настоящее время создано 17 теорий федерализма, а французский исследователь Ж.Ф. Обер полагает, что вообще невозможно установить, где начинается, а где кончается федерация, ибо лежащее в основе тех или иных разновидностей федерализма различное сочетание централизованных и децентрализованных методов управления территориями в той или иной степени присуще практически всем государствам.

В этой ситуации автор разделяет точку зрения тех ученых, которые определяют понятие федерализма как форму государственного устройства и функционирования, в основе которой лежат следующие принципы: формирование геополитического пространства государства как единого целого из территорий субъектов федерации; наделение субъектов федерации ограниченным суверенитетом; закрепленное в конституции и договорах четкое правовое разграничение единого федерального гражданства при возможности существования гражданства субъектов федерации.

Эти принципы законодательно закреплены и в статьях 65 — 79 Конституции Российской Федерации и определяют конституционные основы российского федерализма, а основополагающим принципом государственного устройства Российской Федерации утверж-

дается равенство ее составных частей. Будучи элементом целого, составные части, в свою очередь, являются относительно самостоятельными государственными образованиями, и, в отличие от унитарного государства, им гарантируется большая степень разделения властей по вертикали и децентрализации.<sup>7</sup>

Концепция федеративного устройства Российской Федерации основана на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В этом заключается принцип разделения властей по вертикали, последовательная реализация которого гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельности и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. Без такого разделения властей нет федерации.

По мнению автора, в разделении полномочий регион в настоящее время занимает приоритетное место: в целом на уровне региона формируется система приоритетов и стратегия социально-экономического развития с учетом особенностей территории, ее научно-технического, производственного и ресурсного потенциала, потребностей различных категорий населения. Федеральная политика, реализуемая на региональном уровне, должна органично сочетать в себе глобальность тенденций и подходы, учитывающие факторы регионального характера.

Далее автором обосновываются положения, которые вызывают потребность в одновременном разделении и обеспечении сопряженности федеральных и региональных интересов.

Во втором параграфе «Концептуальные основы института управления в субъектах Федерации» обосновывается положение о том, что идеология республиканского управления должна реализовываться посредством разработки и осуществления собственной концепции, представляющей собой целостный комплекс ключевых положений (идей, форм, методов, инструментов), в соответствии с которыми

<sup>7</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России. Изд. Верховного Совета Российской федерации. - М: Известия, 1993.

обеспечивается полноценное управление социально-экономическими процессами в конкретном республиканском масштабе.

Исследования, проведенные автором, позволили обосновать концептуальную модель института республиканского управления, в которой можно выделить несколько подсистем, часто выступающих как самостоятельные механизмы. Это - организационный механизм, финансовый, бюджетный, социальный, экономический, отдельные механизмы, которые вместе с тем взаимосвязаны между собой, взаимобусловливают друг друга и составляют сложную интеграционную совокупность, когда регулирование или совершенствование одного из них вызывает заметные подвижки в другом или "цепную реакцию" по всей республиканской системе.

Методологически важно помнить, что механизм института республиканского управления (как, впрочем и любой другой) нуждается в настройке, отладке, регулировании, совершенствовании, соответствующем обновлении. Но здесь не следует путать развитие института управления с его совершенствованием. Совершенствование института управления означает улучшение отдельных элементов или характеристик действующей системы или ее звеньев, ведущее к повышению эффективности функционирования организации. Между тем развитие механизма республиканского управления должно рассматриваться как разворачивающийся во времени процесс постепенного перехода из одного состояния в другое, более качественное, несущий при этом характерные преобразования в функционировании системы в целом, либо привносящий в управление качественно новые элементы, свойства или катализаторы, побуждающие реагировать определенным образом другие части (звенья) системы с тем, чтобы обеспечить адекватную субъектную деятельность, направленную на местное социально - экономическое развитие.

Далее автором излагаются основные движущие силы становления и развития института республиканского управления. Сам же институт республиканского управления рассматривается в качестве двух взаимосвязанных частей: блока управления текущей деятельностью и блока стратегического управления, базирующихся на соответствующих подсистемах общей системы управления: структурно-функциональной и инновационно-эвристической.

В действие же механизм республиканского управления приводится посредством базовых функций и основных методов управления. К числу базовых, кроме общепринятых, можно отнести функцию исследования, занимающую значительное место и играющую большую роль в изучении, анализе, отслеживании и предвосхищении самых разнообразных социально-экономических процессов в республиканских структурах.

На основе исследования управленческих структур республики автору удалось установить целый клубок назревших больших и малых проблем, которые в диссертационном исследовании приводятся по направлениям.

Высказанные теоретические выводы и обобщения явились результатом не только исследования теоретических, концептуальных положений социологической науки, но в значительной степени - следствием критического анализа практики управления социально-экономическим развитием субъекта федерации, которая одновременно послужила и основным полигоном для апробации выводов диссертации.

Во второй главе **«Состояние и перспективы развития институциональных структур Российской Федерации»** рассматриваются социальные аспекты экономических реформ, предпринимательства и кадровой политики Республики Северная Осетия-Алания.

Первый параграф **«Социально-экономическое развитие—важнейший фактор институционализации новых республиканских структур»** содержит уточнение соотношения понятий социального и экономического в трансформирующемся обществе.

Излагая свою концепцию в понимании социального и экономического, автор обосновывает положение о том, что понятие «социальная политика», более чем любое иное понятие, определяет характер и содержание всех тех процессов, в сфере которых происходит институционализация новых республиканских структур, а в практической плоскости придает всей деятельности государственных, общественных и коммерческих структур максимально конкретную социальную ориентацию и социозащитное содержание. При этом социальная политика в своих основополагающих принципах, признаках и функциях едина в любых масштабах: всего ли общества



или его частей и элементов. Своеобразие ее содержанию и формам осуществления придают те особенности, которыми характеризуются объекты социальной политики: их масштабы, социальная и этническая структура общностей и др.

Итак, что же следует понимать под социальной политикой? Это - одна из главных сфер политической деятельности государств, политических партий и общественных организаций, имеющей непосредственное отношение к общественному благополучию людей, к удовлетворению их материальных, социальных и интеллектуальных потребностей, к формированию уважения к человеческому достоинству, к установлению социальной стабильности, социального мира в обществе.

Совершенно очевидно, что по своей внутренней природе социальная политика ориентирована прежде всего на развитие человека, что предопределяет гуманистический характер ее целеполагания.

Однако сколь сложна человеческая природа, столь же сложны связи и взаимодействия социальной политики с другими направлениями политики, а в конечном итоге - между целью и средствами ее достижения. Нередко между двумя этими понятиями происходит разрыв, ибо средства находятся не в социальной, а в экономической, научно-технической и иных сферах и, естественно, имеют свою собственную внутреннюю логику развития, отличную от социальной сферы.

Следует так же помнить, что социальная политика по своему происхождению вторична относительно экономики, которая, как известно, была и остается определяющей материальной основой решения всех социальных проблем. Никакая «умная» социальная программа не стоит ничего, если она не обеспечена экономически. Продолжая эту мысль, можно говорить и о том, что не всегда высокий уровень экономического развития механически ведет к столь высокому же уровню социального развития. Это подтверждается и социальной практикой. Здесь существенное значение принадлежит взаимодействию обеих сфер жизнедеятельности, в котором в зависимости от конкретных обстоятельств приоритет приобретает то одна, то другая сторона этого диалектического единства.

В этой же части работы автором осуществлен анализ социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания за период 1998—2002 годов. Обосновывается также положение о

приоритетной роли социально-экономического развития в институционализации республиканских структур.

Программными документами, определившими основные цели, задачи и приоритеты в социально-экономическом развитии Северной Осетии-Алании на исследуемый период стали Федеральная целевая программа социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания на 1996—2000 годы, утвержденная Правительством РФ 12.03.96 г. № 269 и Программа социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания на среднесрочную перспективу (2002—2004 годы), утвержденная Правительством РСО-А 13.10.01 г. № 254.

Крайне критическая ситуация сложилась в отраслях социальной сферы в середине последнего десятилетия XX в.

К концу 1997 года в обществе накопилась критическая масса социальной напряженности.

Накопившееся недоверие к руководящим структурам было столь велико, что со стороны руководства республики потребовались неординарные меры.

В этой связи в феврале 1998 года были предельно жестко обозначены новые подходы к решению основных экономических и социальных проблем:

- обеспечение абсолютной прозрачности бюджетного процесса;
- отказ от бюджетного финансирования производственных предприятий;
- легализация производства алкогольной продукции;
- погашение задолженности по выплатам зарплат, пенсий и детских пособий.

Экстренная программа мер начала 1998 года корректировалась Правительством Республики Северная Осетия-Алания в рамках ежегодных программ деятельности Правительства, основанных на общей стратегии антикризисного управления. Основными составляющими стратегии были определены: погашение долгов по заработной плате и социальным выплатам, сокращение дефицита республиканского бюджета и оздоровление финансов республики.

Основные усилия были сосредоточены на решении социальных проблем, которые уже в декабре 1998 года обеспечили погашение

задолженности по заработной плате перед работниками бюджетных организаций и долгов по выплате пенсий.

Особое внимание в 1998—2002 годах уделено вопросам занятости населения, что способствовало значительному снижению напряженности на рынке труда. Численность официально зарегистрированных безработных за этот период снизилась на 4,9 тысячи человек и на 1.10.2002 год составила 3,2 тысячи человек, что в 2,8 раза ниже уровня 1997 года.

Была ликвидирована задолженность по заработной плате работникам бюджетной сферы. Темпы экономического роста в отчетном периоде позволили обеспечить рост реальных денежных доходов на 25,9 процента.

На качественно новом уровне проводилась государственная социальная поддержка малообеспеченных граждан республики.

Однако вместе с позитивной динамикой социально-экономического развития за 1998-2002 гг., автор отмечает по ряду важнейших экономических направлений серьезные проблемы, выражающиеся в том, что:

- не в полном объеме решены вопросы задолженности по выплатам заработной платы в отраслях производства;
- недопустимо медленно восстанавливается экономический потенциал курортно-туристического комплекса;
- сохраняется значительное отставание в уровне оплаты труда на крупных и средних предприятиях республики от уровня оплаты на предприятиях Юга России;
- не в полной мере обеспечиваются минимальные государственные социальные гарантии;
- в отдельных видах предпринимательской деятельности удельный вес «теневых» операций остается еще высоким, и прежде всего, в сфере реализации ГСМ;
- сохраняется высокая степень дифференциации экономического развития районов республики, экономическая активность по-прежнему концентрируется преимущественно в г. Владикавказе;
- в связи со сложившейся общей нестабильностью на Северном Кавказе не в полной мере использованы преимущества экономического партнерства с регионами Российской Федерации.

Во втором параграфе «**Социальные аспекты развития предпринимательства**» обосновывается необходимость укрепления партнерства государственных и предпринимательских структур в решении социальных задач к обоюдной выгоде сторон. Как управляемость государственного сектора, так и регулируемость частного сектора обуславливаются не только рациональным распределением ролей между исполнителями, политической и экономической стабильностью в стране, но и весьма высокой степени уровнем сотрудничества государственных и предпринимательских структур. В этом отношении весьма важной представляется задача уяснения принципов взаимоотношений между государственными и общественными структурами — с одной стороны и предпринимательством — с другой.

При разработке и реализации социальных программ в контексте предмета исследования в максимально возможной мере следует учитывать факт расширения в создаваемой рыночной системе хозяйствования круга субъектов социальной политики. В связи с этим происходит закономерное привлечение к реализации социальных задач предпринимательских структур. Сложившаяся ситуация обязывает к исследованию перспектив активного и заинтересованного участия нарождающегося отечественного бизнеса, и прежде всего малого предпринимательства, в разработке и осуществлении социальной политики.

В таком сотрудничестве не может не быть заинтересован любой предприниматель, даже и не очень цивилизованный, поскольку при этом легче и быстрее решаются множество и их проблем (инвестирования, консалтинга, безопасности и др.).

Далее в работе излагаются теоретические воззрения различных исследований на предмет предпринимательства, которое классифицируется как особый вид экономической активности, под которой следует понимать целесообразную деятельность, направленную на извлечение прибыли и которая основана на самостоятельной инициативе, ответственности и инновационной предпринимательской идее. Отсюда следует, что основным субъектом предпринимательской активности выступает предприниматель. Однако предприниматель — не единственный субъект, в любом случае он вынужден взаимодействовать с потребителем как основным его контрагентом, а также с государственными структурами, которые в различных ситуациях

могут выступать в качестве или помощника, или противника. И потребитель, и государственные структуры также относятся к категории субъектов предпринимательской активности, как и наемный работник (если, конечно, предприниматель работает не в одиночку), и партнеры по бизнесу (если производство не носит изолированного от общественных связей характера).

Методологически важное значение имеет уяснение категории «объект предпринимательской деятельности», ибо именно с объектом чаще всего связана предпринимательская идея (хотя она может быть направлена на организацию или управление производственным процессом, поиск новых - нетрадиционных методов или рынков сбыта и т. д.). Объект предпринимательской активности - товар, продукт, услуга, т. е. то, что может удовлетворить чью-либо потребность и что предлагается на рынке для приобретения, использования и потребления.

Целью предпринимательской активности, таким образом, является производство и предложение рынку такого товара, который бы вызвал на рынке интерес и принес предпринимателю прибыль.

Автором дается подробное изложение принципов предпринимательства, элементов поддержки малого предпринимательства, критериев субъектов малого бизнеса и его функций, а также анализ деятельности тех государственных и общественных структур и институтов, которые созданы в последние годы в поддержку малого предпринимательства и бизнеса в республике. Это - Комитет по поддержке и развитию малого предпринимательства, Фонд поддержки малого предпринимательства, Лизинговая компания, Агентство по развитию предпринимательства. Анализ каждого из этих институтов сопровождается схемой, по которой можно судить о функциях, характере и принципах их деятельности.

Одной из приоритетных задач преобразования экономики субъектов федерации также является поддержка научно-технического предпринимательства и развития инновационных процессов в науке и научном обслуживании производства. Научно-технические парки, как свидетельствует мировой и отечественный опыт, утвердились в качестве опорных центров формирования и развития инновационной сферы.

В завершение же анализа состояния предпринимательства в республике автором представлен следующий ряд мероприятий по совершенствованию институциональных основ развития малого предпринимательства и бизнеса:

- развитие более совершенной системы поддержки малого предпринимательства;
- выявление перспективных направлений развития малого предпринимательства и систем его государственной поддержки;
- формирование нормативно-правовой базы поддержки и развития малого предпринимательства;
- создание основных элементов системы государственной и общественной поддержки малого предпринимательства;
- обеспечение финансово-кредитной инвестиционной поддержки малого предпринимательства;
- поддержка инновационных предприятий;
- организация информационного обеспечения малого предпринимательства;
- организация научно-методического и кадрового обеспечения малого предпринимательства;
- создание системы социальной защиты в малом предпринимательстве и бизнесе;
- международное сотрудничество в развитии и поддержке малого предпринимательства в республике.

Параграф третий **«Социотворческий потенциал кадровой политики в трансформирующемся обществе»** содержит обоснование необходимости разработки новой концепции кадровой политики, обусловленной трансформацией российского общества в новую социальную систему.

Становление принципиально нового уклада жизни выдвинул потребность общества в создании системы управленческих кадров, соответствующих современным задачам. Еще более актуальна эта потребность на региональном и провинциальном уровнях. Соответственно претерпевают изменения цели, задачи и функции государственной службы. Кадровая политика призвана внести порядок и рациональную организацию в социальное пространство и поэтому тесно связана с управлением. Таким образом, основная ее функция – управленческая.

Естественно, что в этих обстоятельствах кадровое обеспечение сферы управления начинает играть определяющую роль в решении широкого спектра проблем социально-экономического развития регионов и субъектов Федерации. Масштабность задач, радикальный характер преобразований в экономической и политической сферах общества обуславливают новые черты современной кадровой политики, в которой на смену принципу подбора кадров по политическим и другим качествам, характерным для административно-командной системы управления, приходит принцип профессионализма и компетентности: чтобы эффективно управлять, нужно быть компетентным и иметь профессиональное образование. В нашей стране принцип компетентности на протяжении долгих лет был не востребован, в результате при кадровых назначениях и речи не было о знании теории управления труда, этики деловых взаимоотношений и т. п. Не случайно ставится вопрос именно в этом ракурсе. И хотя порочность такой практики доказана самой жизнью, до настоящего времени в обиходном сознании считается, что для управления предприятием, учреждением, фермой, крупными социальными, культурными, научными и экономическими объектами, городом и республикой не обязательно обладать комплексом обязательных знаний.

Управленческая деятельность приобретает особую роль и на уровне республики: в конечном итоге динамика национального развития, благополучие и социальный настрой населения республики зависят от профессионализма управленческих кадров. Потребность же в обеспечении быстрых позитивных перемен в жизни республики выдвигает на первый план проблему перестройки самого аппарата управления—реорганизацию устаревших структур, создание новых, использующих современные подходы и способных к саморазвитию и качественной деятельности. Все это делает актуальной совершенствование кадровой политики, формирование нового поколения руководителей и специалистов, обладающих организационными талантами и высокими знаниями, способных сохранить моральные ценности в обществе и обеспечить эффективность в управлении.

Далее даются социально-профессиональные и демографические характеристики кадрового состава республики, отмечаются позитивные моменты и упущения кадровой политики. Формируется вывод о

том, что решение современных проблем кадровой политики во многом связано с основополагающими принципами управления социально-экономическими системами - наличием четко сформулированных целей и задач, отвечающих вызову времени, созданием профессионально подготовленных кадров-управленцев, экономической обоснованностью принимаемых управленческих решений, использованием имеющегося творческого потенциала населения.

Кадровая политика на основе своей должна строиться на корпоративной стратегии управления человеческим фактором. Это означает разработку перспективных ориентиров использования трудового и интеллектуального потенциала, его обновления и совершенствования, укрепления мотивации.

Это обстоятельство выдвигает очень сложную задачу разработки кадровой политики, целевое назначение которой можно было бы определить в безусловном следовании следующим принципам:

- подбор, расстановка работников по профессиональным, деловым и нравственным качествам;
- открытость доступа граждан к государственной службе в соответствии с их способностями, интересами и профессиональной подготовкой;
- равенство оплаты труда за одинаковый объем, уровень ответственности, независимо от ведомственной принадлежности;
- сочетание стабильности кадров с их обновляемостью на основе внутри- и межведомственной ротации, продвижения кадров по мере роста их профессионализма;
- привлечение на государственную службу молодых кадров;
- подконтрольность государственных служащих обществу, персональная ответственность руководителя за качество и эффективность работы с персоналом, соблюдение законодательства;
- материально-финансовые гарантии, обеспечивающие достойный уровень жизни государственного служащего или его семьи на весь период работы и после выхода на пенсию;
- формирование аппарата с учетом внепартийности и светского характера муниципальной службы, психологической совместимости.

В ряду этих методологических принципов важная роль принадлежит определению у каждого субъектного образования своего «про-



филя» кадровой политики, который, по-видимому, коррелирует с такими факторами, как социальное положение населения, социальная инфраструктура, размеры субъективного образования и его организационная структура, внутренние условия и др.

При этом следует отметить, что общепринятого определения кадровой политики вообще пока ни у нас, ни на Западе не выработано, что говорит о больших трудностях разработки этой проблемы.

Вместе с тем факт бесспорный, что кадровая политика является составной частью всей управленческой политики. Она имеет целью создать сплоченные, ответственные и высокопрофессиональные ресурсы.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, делаются теоретические выводы и даются практические рекомендации по разработке концептуальных положений развития институциональных структур в направлении консолидации общества и построения гражданского общества.

Основное содержание диссертации изложено в следующих публикациях автора:

1. *Батраев А. Г.* Теоретические методологические аспекты изучения институциональных структур субъектов Федерации (на примере Республики Северная Осетия-Алания. Социологический анализ. — Владикавказ. Изд. «Терек», 2003. 5,25 п. л.
2. *Батраев Л. Г.* Концептуальные основы формирования механизма управления социально-экономическим развитием республики // Труды молодых ученых Владикавказского научного центра РАН. — Владикавказ, Изд. «Терек», 2003. 0,5 п. л.
3. *Батраев А. Г.* Глобализация мира и стратегия развития Кавказа // Сборник научных трудов Академии наук высшей школы Российской Федерации. Владикавказ. Изд. «Терек», 2003. 0,3 п. л.

Подписано в печать 22.12.2003. Формат изд. 60x84V<sub>16</sub>. Объем 1,6 усл. п. л.  
Тираж 100 экз. Заказ №57.  
Подразделение оперативной полиграфии СКГМИ (ГТУ).  
362021, г. Владикавказ, ул. Николаева, 44.





**31 - 3549**