

---

**УДК 323**  
**ББК 66.3**  
**Ю 83**

**Н.Н. Юрченко,**

*кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета, e-mail: nnyurchenko@mail.ru, тел. 8918 333-07-28.*

**Аналитический прогноз эволюции административных практик в аспекте локально-региональной проекции (по материалам Юга России)**  
(Рецензирована)

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам и перспективам эволюции административных практик в области политического и государственного управления в локально-региональной проекции. Акцентируется внимание на рисках административной сферы и прогнозировании построения динамических моделей региональной безопасности в контексте реформирования управленческих структур.

**Ключевые слова:** административные практики, аналитический прогноз, локально-региональная проекция, управленческие риски, динамические модели.

**N.N. Yurchenko,**

*Candidate of Political Sciences, Associate Professor of Politology and Political Management Department, Kuban State University, e-mail: nnyurchenko@mail.ru, ph.: 8918 333-07-28.*

**Analytical forecasting the administrative practice evolution in the aspect of local and regional projection (as shown by the the South of Russia materials)**

**Abstract.** The paper addresses the issues and prospects of evolution of administrative practices in the field of political and state governance in local and regional projection. Attention is focused on the risks of administrative sphere and on forecasting the construction of the dynamic models of regional security in the context of government structure reforming.

**Keywords:** administrative practices, analytical forecast, local and regional projection, government risks, dynamic models.

Формулирование гипотез относительно эволюции административных практик обусловлено характерами изменений и стабильности в организационных сферах и зависимости от доступных в этот период времени социальных технологий. Для определения уровня локально-региональных рисков в политико-административной сфере выявляется характер административно-политического регионального режима через анализ таких факторов как институциональные, личностные (влияние личностного фактора на административные решения), фактор ми-

крополитики, организационная культура, вектор и интенсивность процесса политико-административных реформ, политико-правовая обстановка, уровень конфликтности в поле политико-административных интересов, давление оппозиции. Естественно, что административные структуры изменяются в зависимости от социальных процессов периода, в который они основаны. При этом конкретные организационные формы могут иметь различные структурные характеристики, поскольку отражают локально-региональные особенности и системы ценностей,

сложившихся исторически на данной территории. Как правило, они включают определённые интересы социально-этнических групп, информационные, интеллектуальные и иные ресурсы, в том числе компетенции и практики, используемые акторами администрирования. Но, поскольку организация имеет иерархическую структуру, генерирование основных идей и определение точек роста, обеспечивающих ресурсную базу для эффективной инновационной деятельности, зависят от лидеров данной структуры, совокупности интересов, представленных в целеполагающей блоке организации, которые должны проецироваться на организационную структуру, выполняющую функцию определения адекватного объёма мотивированной деятельности.

Наблюдения, которые показывают сложности преодоления стереотипов административно-командной системы, приводят к выводам об устойчивости на протяжении долгого времени организационных механизмов традиционного типа, основанных на вертикальных связях и ручном управлении. В так называемом законе организационного изменения, сформулированном Артуром Стинчкомбом [1], высказывается суждение о том, что «неудачу терпят большая доля новых организаций, чем старых... если альтернатива требует новой организации, то она должна быть намного более выгодная, чем старая, прежде чем поток выгод компенсирует относительную способность более новой социальной структуры» [1]. С точки зрения аналитического прогноза эволюции административных практик необходимо актуализировать следующие зависимости:

— новые административные практики и особенно новые типы организационных структур требуют новой системы ролевых и статусных оснований для институциональных реформ, которые должны быть усвоены в соответствии с концепцией преодоления административных барьеров и создания конкурентных условий ведения бизнеса;

— процесс передачи умений и навыков формирования новых ролей,

определения нового структурирования требует использования созданных вне организации эффективных моделей взаимодействия и соответственно рекрутирования носителей перспективных идей, что может сопровождаться конфликтами и временной неэффективностью;

— важнейшим аспектом административных отношений является взаимное доверие руководителей и подчинённых, что усложняется именно в ситуации организационных изменений, так как появляется фактор социальных отношений малоизвестных друг другу людей.

Таким образом, с одной стороны, утрачивается ресурс устоявшихся связей и одновременный риск злоупотреблений по принципу «круговой поруки», а с другой стороны, появляется проблема выстраивания новой организационной структуры в соответствии с требованиями новых ролей и социальных ожиданий, сформировавшихся в результате кризиса старой системы управления.

Аналитический прогноз эволюции административных практик в аспекте локально-региональной проекции акцентирует внимание на рискогенных аспектах, таких, в частности, как игнорирование принципов социальной экологии, учёта взаимозависимости между административными структурами и их окружающей средой, способности адаптации структур организации к биотическим взаимодействиям, сложившимся в данном регионе. Аналитическая модель с целью изучения всех типов общностей от маленьких до целых обществ была разработана ещё Т. Парсонсом. В своей теории он постулировал значимость таких универсальных системных требований для существования в течение длительного времени любых социальных образований (в том числе и административно-управленческих), как адаптация, целедостижение, интеграция и латентность. «То, что с точки зрения организации является её определённой целью, с точки зрения большей системы, в которой она является отдельной частью или подсистемой —

---

специализированная или дифференцированная функция» [2]. Иначе говоря, локально-региональные подсистемы создаются для достижения определённых целей, которые в то же самое время участвуют в осуществлении одной из четырёх главных функций более широкой социальной системы, т. е. российского общества в целом. Таким образом, разновидности административных практик и структур связаны общими социальными потребностями инновационного развития региональных сообществ и конкретных муниципальных образований.

Другим рискогенным аспектом функционирования административных структур в новых условиях является так называемая ограниченность рациональности, проявляющаяся в том, что работники административной сферы — это люди, в большей степени, ориентирующиеся на стереотипные подходы в организационном поведении. Считается, что в целом для России в административной среде не прослеживается акцент на нормативных императивах в повседневной деятельности и мотивы действий часто фокусируются на реализации собственных интересов. Важным фактором являются и когнитивные элементы субкультур, а также пространственно локализованные способы мобилизации ресурсов для достижения определённых целей. Как считают некоторые исследователи, «современная региональная практика свидетельствует о том, что административные формы и методы регулирования региональной жизни не способны обеспечить необходимые темпы комплексного развития экономики территорий, а главным образом сводятся к решению фрагментарных задач» [3]. Т. Саймоном была разработана новая концепция рационального функционирования организации, заключающаяся в том, что он предложил заменить «экономического человека» «административным человеком», стремящимся преследовать свои личные интересы, но, как правило, не знающим, в чём они состоят. Его недостаточная осведомлённость об эффективных способах рационального

функционирования организации, о правильном выборе нужного решения приводит его к согласию на относительно приемлемую, а не оптимальную административную практику [4]. Таким образом, ограниченная рациональность и стереотипные модели взаимодействия формируют и поддерживают неэффективные модели организационного поведения.

Сложность обстановки на Юге России заставляет руководство страны искать наиболее оптимальные формы политико-административного управления в регионах. Как отмечают исследователи ЮНЦ РАН, сегодня на практике применяются три способа управления: «генерал-губернатор», единоличный правитель и компромиссная фигура из этноэлиты (из самой республики или из Москвы), при этом перед руководством региона обычно стоят две главные задачи — лояльность республики к федеральному центру и внутренняя социально-политическая стабильность. Однако всегда остаются риски вовлечённости «кремлёвских назначенцев» в уже существующие клановые механизмы [5]. В то же время, отмечают эксперты, «парадоксально, но при всех негативных результатах для социально-политической жизни республик возродившаяся этноклановая система явилась условием выживания многих семей, оказавшихся за гранью бедности в результате реформ начала 1990-х гг... и привела к выключению из экономической и политической сфер те этнические общности, для которых не характерны клановые отношения» [6]. С целью оптимизации государственного управления региональным развитием на Юге России, в условиях ярко выраженного социально-экономического неравенства субрегионов и территориальных образований внутри конкретных субъектов Федерации были осуществлены изменения в конфигурации федеральных округов на Юге страны. По предложению Президента РФ Д.А. Медведева в январе 2010 г. Госдума приняла поправки в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» и Закон «О государственной

гражданской службе РФ», которые сделали легитимным назначение вице-преьера Александра Хлопонина полпредом Президента РФ во вновь образованном Северо-Кавказском федеральном округе. Для эффективной деятельности федеральной власти в этом регионе решили совместить полномочия, которые имеются у полпреда федерального округа и у вице-преьера. В руках одного человека, таким образом, сосредотачивается серьезный инструментарий для решения очень сложных задач. Федеральным центром были определены основные направления работы команды нового полпреда в данном округе. Прежде всего — это разработка стратегии развития Северо-Кавказского региона и на ее основе — определение четких планов действия по каждому субъекту. О значимости северокавказского компонента в управленческой системе федеральных округов неоднократно высказывались такие известные политики и ученые, как Р. Абдулатипов, В. Зорин, В. Тишков, М. Аствацатурова и др. В этом контексте обсуждались проекты обустройства руководящего центра нового управленческого образования. Появление Северо-Кавказского ФО свидетельствует о переходе общественно-политических отношений на Северном Кавказе в новое качество и об очередной попытке Федерального центра преодолеть геополитические и этнополитические опасности в этом регионе. Современная ситуация на Юге России связана с созданием условий для появления и упрочения позитивных процессов и тенденций. В регионах Северного Кавказа по инициативе и при поддержке Президента РФ проводится работа по формированию корпуса «первых лиц», которые должны принадлежать к новому поколению управленцев. Намечились тенденции к достижению определенного уровня стабильности в системе взаимодействий власти, местного самоуправления, политических партий, общественных объединений. Но при этом, как отмечают аналитики, по-прежнему весомым фактором общественных отношений продолжа-

ют оставаться фамильные, клановые, тейповые, диаспорные связи, с их неоднозначным вкладом в общественно-политическую обстановку [7].

Можно сказать, что Федеральный центр использовал две основные модели управления в этом регионе. Первая основана на признании, со стороны Москвы значительно больших прав за северокавказскими лидерами в расчете на то, что они сыграют ведущую роль в подавлении «боевиков». События в Чечне подтверждают определенную результативность использования такой управленческой модели. Однако, как отмечает Е.М. Примаков, существуют и немалые издержки в этом методе управления, т.к. приходится мириться с тем, что власть на местах может перерасти во «всевластие, не ограниченное законом» [8]. Одновременно применяется и другая модель — способ управления, связанный непосредственно с созданием Северо-Кавказского федерального округа. В этой управленческой модели ставка делается на комбинацию «из социально-экономических мер и решительных силовых приемов против незаконных вооруженных формирований с целью все большего втягивания Северного Кавказа в российские государственные структуры» [8]. Таким образом, организационно-управленческие технологии центральной власти не однообразны. Идет поиск оптимальных политико-административных практик, которые могли бы соответствовать всем сложным специфическим аспектам этнополитических взаимодействий в наиболее конфликтном регионе России.

Одной из важнейших реальностей, которую нельзя игнорировать, является резкий подъем влияния мирового ислама на развитие событий в мире. И естественно, это в первую очередь сказывается на социальных и конфессиональных отношениях в СКФО, в том числе и в т.н. «русских» территориях. Проявления этнофобий между конкурирующими этническими группами, социально-политическая напряженность и нетерпимость к инаковой субкультуре тесным образом переплетаются с религиозными и социальными

фобиями. Катализатором этих тенденций в России стала, в первую очередь, смена социально-экономического уклада, политического режима и стратегического курса РФ без выработки определенной государственной идеологии объединения народов на основе общенациональной идеи и общероссийской гражданской идентичности с целью осуществления успешной модернизации [9]. Проблема социального доверия к принимаемым центральной властью решениям остается очень острой, т.к. население, как правило, болезненно относится к любым новшествам, но особенно к административно-территориальным изменениям. Мониторинг состояния социального самочувствия в регионе необходим для своевременной корректировки административных практик и реализации принципов демократической делиберации.

Таким образом, учитывая наличие множества рисков в процессе эволюции административных практик в рамках локально-региональной специфики, многофакторный анализ позволяет сформулировать аналитический прогноз, включающий системные управленческие аспекты, субъектные, ресурсные, стратегические и тактические приоритеты и на этой основе построить динамические модели региональной безопасности, вследствие чего могут

быть выявлены точки роста эффективной инновационной деятельности в области административных практик. В долгосрочном прогнозе развития (на 10-15 лет) нашей страны учёт возможностей всех регионов позволит максимально использовать социальные ресурсы в процессе решения задач инновационного развития. Например, для Краснодарского края на первый план выходят глобальные проекты «Сочи-2014», модернизация рекреационной отрасли, туристско-спортивного и агро-промышленного комплекса, повышения эффективности горизонтальных связей, в частности между Краснодарским краем и Республикой Адыгея, создание особой экономической зоны портового типа в Новороссийске и развитие его как логистического центра и др. Исчерпание прежних источников роста, т.е. сырьевого ресурса, инфраструктурные ограничения, нехватка мощностей на транспорте и в электроэнергетике, а также недостаток трудовых ресурсов и их пополнение за счет миграционных потоков являются серьезными угрозами. В этих условиях актуальным становится переход от топливно-сырьевой экономики к экономике знаний и реального производства, повышение эффективности госслужбы, преодоление административных барьеров для ведения бизнеса.

#### Примечания:

1. Stinchcombe A.L. Social Structure and Organization // Handbook of Organizations / J.G. March (ed.). Chicago, 1965. P. 153-193.
2. Parsons T. Structure and Process in Modern Societies. N. Y., 1960. С. 19.
3. Попов Р.А. Экономика региона: теория, методология, методика. М.: Вузовская книга, 2012. С. 23.
4. См. Simon H.A. Administrative Behavior. 4nd ed. N. Y., 1997.
5. Атлас социально-политических проблем, угроз и рисков Юга России. Т. V. Ростов н/Д: ЮНЦ РАН, 2011. С. 137.
6. Юг России в зеркале конфликтологической экспертизы. Ростов н/Д: ЮНЦ РАН, 2011. С. 17.
7. Аствацатурова М. Создание Северо-Кавказского федерального округа — фактор социальной и этнической политики // Сеть этномониторинга EAWARN, 06.02.2010.
8. Примаков Е. Округ с острыми углами // Российская газета. 2011. 10 июня/
9. Юрченко Н.Н. Концепты модернизации в поле политических интерпретаций // Государственная служба. 2011. №5. С. 87-90.

#### References:

2. Stinchcombe A.L. Social Structure and Organization // Handbook of Organizations / J.G. March (ed.). Chicago, 1965. P. 153-193.
3. Parsons T. Structure and Process in Modern Societies. N.Y., 1960.
3. Popov R.A. Economy of the region: theory, methodology, methods. M.: Vuzovskaya kniga, 2012. 432 p.

- 
4. See: Simon H.A. Administrative Behavior. 4<sup>th</sup> ed. N.Y., 1997.
  5. Atlas of sociopolitical problems, threats and risks of the South of Russia. V. V. Rostov-on-Don: YUNTS RAS, 2011. 160 pp.
  6. The South of Russia in the mirror of conflictological examination. Rostov-on-Don: YUNTS RAS, 2011. 328 pp.
  7. Astvatsaturova M. Creation of the North Caucasian federal district as a factor of social and ethnic policy // The network of ethnomonitoring of EAWARN, 06.02.2010.
  8. Primakov E. The district with acute angles // Rossiiskaya gazeta. 2011. June 10.
  9. Yurchenko N.N. Modernization concepts in the field of political interpretations // Public service. 2011. No. 5. P. 87-90.