

Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 154–159
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2021;(3):154–159

Политология и этнополитика

Научная статья

УДК 323

doi: 10.22394/2079-1690-2021-1-3-154-159

**СТРУКТУРИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ
И ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ В РЕГИОНАЛЬНОМ ПРОСТРАНСТВЕ
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

**Майя Арташесовна Аствацатурова¹, Лариса Хасановна Дзахова²,
Сергей Таймуразович Мильдзихов³**

¹Пятигорский государственный университет, Пятигорск, Россия

^{2,3}Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова, Владикавказ, Россия

¹maya.astv@gmail.com

²ldzakhova@mail.ru

³stmildzihov@mail.ru

Аннотация. Успех решения социально-экономических и политико-управленческих проблем зависит от их своевременного структурирования. Это относится к Северо-Кавказскому федеральному округу (СКФО), развитие которого с 2010 г. проходит с разными результатами, но без явных системных успехов. На новом этапе в 2020-2021 гг. актуализируются усилия Правительства РФ в аудите ситуации в СКФО и в интенсификации политико-управленческого процесса. Реализацию основных направлений развития необходимо соотносить с объективными и субъективными северокавказскими экономическими, политическими, социальными, историческими, ментальными обстоятельствами и факторами. Предлагаются некоторые целесообразные направления структурирования и решения проблем СКФО.

Ключевые слова: Северо-Кавказский федеральный округ, структурирование социально-экономических и политико-управленческих проблем, социальное самочувствие, этнополитические тренды, реинтеграция региона, традиционализм общественных, политических, управленческих связей, публичная политика, открытость власти и управления

Для цитирования: Аствацатурова М. А., Дзахова Л. Х., Мильдзихов С. Т. Структурирование социально-экономических и политико-управленческих проблем в региональном пространстве Северо-Кавказского федерального округа // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 3. С. 154–159. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-154-159>.

Politology and Ethnopolitics

Original article

**STRUCTURING OF SOCIO-ECONOMIC AND POLITICAL-GOVERNMENTAL PROBLEMS
IN THE REGIONAL SPACE OF THE NORTH CAUCASUS FEDERAL DISTRICT**

Maya A. Astvatsaturova¹, Larisa Kh. Dzakhova², Sergei T. Mildzikhov³

¹Pyatigorsk State University, Pyatigorsk, Russia

^{2,3}North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russia

¹maya.astv@gmail.com

²ldzakhova@mail.ru

³stmildzihov@mail.ru

Abstract. The success of solving socio-economic and political-managerial problems depends on their timely structuring. This applies to the North Caucasus Federal District, which has been developing since 2010 with different results, but without obvious systemic successes. At a new stage in 2020-2021 the efforts of the Government of the Russian Federation in the audit of the situation in the North Caucasus Federal District and in the intensification of the political and administrative process are updated. The implementation of the main directions of development must be correlated with the objective and subjective North Caucasian economic, political, social, historical, mental circumstances and factors. Some expedient directions of structuring and solving the problems of the North Caucasus Federal District are proposed.

Keywords: North Caucasian Federal District, structuring of socio-economic and political-managerial problems, social well-being, ethno-political trends, regional reintegration, traditionalism of public, political, managerial ties, public policy, openness of power and management

For citation: Astvatsaturova M. A., Dzakhova L. Kh., Mildzikhov S. T. Structuring of socio-economic and political-governmental problems in the regional space of the north caucasus federal district. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2021;(3):154–159. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-154-159>.

Развитие современного Российского государства осуществляется в условиях многих известных вызовов. Экономические, социальные, политические, внешнеполитические риски, а также риски пандемии COVID-19 повлияли на экономику, политику, социальное самочувствие, социальные настроения населения. Осмысление общероссийских проблем предполагает структурирование социально-экономических и политико-управленческих проблем для поиска специализированных решений.

Это в полной мере относится к Северо-Кавказскому региону, который отличается сложными историко-культурными, политико-управленческими, этнополитическими, геополитическими, социально-экономическими параметрами. В новой 2018 г. редакции «*Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года*» обращается внимание на такую социальную и политико-управленческую проблему, как «...отток русского и русскоязычного населения из регионов Северного Кавказа, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹

Однако считаем, что:

а) объединение данных регионов в один проблемный пул не только нецелесообразно, но и не оправданно, так как они имеют явные отличительные характеристики (в том числе, этнокультурные, этноконфессиональные, этнодемографические) и требуют профильно-дифференцированного политического и управленческого внимания;

б) Северо-Кавказский регион отмечен гораздо более рискованными системными и пролонгированными проблемами социально-экономического, политико-управленческого свойства (канализированными, но сохраняющими конфликтотенциал), чем только отток русского населения;

в) актуализация оттока русского населения не снимает с социально-экономической и политико-управленческой повестки дня хроническую миграцию из депрессивного Северо-Кавказского региона также и представителей северокавказских народов и диаспорных сообществ.

Образование в 2010 г. по Указу Президента РФ Д. Медведева Северо-Кавказского федерального округа (СКФО) было сильным, хотя и вынужденным политическим решением, обусловленным недостаточным уровнем безопасности, явными террористическими угрозами, откровенной слабостью политики и управления, низким уровнем социально-экономического развития. Образование СКФО позволило структурировать социально-экономические и политико-управленческие проблемы и обеспечить достижение безопасности, борьбу с терроризмом и экстремизмом, формирование нового корпуса региональных элит. Состоялась реинтеграция региона и интеграция его с общероссийским политическим, социальным процессом как неотъемлемой территории РФ с уникальными природно-климатическими, ландшафтными, курортно-рекреационными, этнокультурными характеристиками [1].

Сообщество СКФО имеет многие позитивные черты, среди которых: слабое распространение социальных девиаций, крепкие многопоколенные семьи, заботливое отношение к старикам. На фоне общероссийской тенденции снижения рождаемости СКФО отличается ростом населения в некоторых субъектах (территориях «демографического донорства»), а также долголетием, высокой рождаемостью, многодетностью (Республика Дагестан, Республика Ингушетия Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика).

Вместе с тем в СКФО системными проблемами являются: малоземелье, инвестиционная непривлекательность, дотационность, дефицитность региональных бюджетов, слабая эффективность экономических и производственных объектов, низкий уровень социальной инфраструктуры². В субъектах РФ СКФО отмечается низкий уровень жизни – маленькие заработные платы, низкие региональные социальные выплаты, низкая покупательная способность, низкое качество образования и медицинских услуг, что высветила пандемия COVID-19. Оставляет желать лучшего цифровизация государственных и муниципальных услуг, отмечаются дефициты досуговой, туристической, развлекательной

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (в ред. Указа Президента РФ от 06.12.2018 г. № 3 703). <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161949>

² Гладилин В.А. Анализ и перспективы инвестиционного развития СКФО. <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-i-perspektivy-investitsionnogo-razvitiya-skfo>.

сфер и др.¹ Эксперты систематически указывают на дефициты ответственного управления, несостоятельность программно-целевых мероприятий, непродуманность федеральных и региональных мер по развитию региона, стагнацию экономического, производственных процессов [2].

Чрезвычайно значима в СКФО проблема рынка труда, безработицы (постоянной, сезонной, временной). Наиболее развитыми сферами занятости в СКФО являются: сельское хозяйство, животноводство, строительство, пищевая промышленность. Также развиты торговля (оптово-розничная), услуги (извоз, общественное питание, ресторанный бизнес), медицина, курорт, туризм, досуг. Свое место в обеспечении бюджетных рабочих мест занимают вузы и региональные университеты, и медицинские, и курортно-рекреационные учреждения часто как «градообразующие предприятия». Но эти сферы недостаточны для обеспечения потребности населения в трудоустройстве и жизненном обустройстве в силу их малого объема, нерентабельности, низких заработных плат. Подчеркнем, что в округе ограничены институционально-программные механизмы пополнения человеческого капитала, роста, ротации кадрового ресурса, слабо учитываются экономические интересы и предпочтения населения [3; 4].

Отдельную проблему в СКФО составляет молодежная безработица. Трудоустройство и карьерный рост молодежи затруднен в связи с недостаточностью социальных лифтов, малого предпринимательства, самозанятости. В субъектах РФ СКФО численность молодых людей в возрасте от 14 до 30 составляет около 3 млн (30% общего числа жителей), что является одним из самых высоких показателей в РФ. Невоплощенными остались планы организации трудовой миграции молодежи из республик РФ СКФО в другие регионы РФ, прежде всего, из-за нежелания со стороны местного населения, а также из-за настороженного отношения со стороны резидентов других регионов. Не пользуются популярностью «трудовые призывы» северокавказской молодежи в производственную сферу на предприятия, так как рабочие специальности не популярны в молодежной среде.

Самостоятельно значимой проблемой, которая проецируется во все сферы экономики, социальности, политики, является стабильность межэтнических отношений, профилактика этнических конфликтов. Достигнутый уровень управляемости сферой интересов и устремлений народов, этнических групп, национально-культурных организаций является результатом долговременной целенаправленной деятельности органов власти и управления совместно с этнокультурными институтами гражданского общества. Структурирование социально-экономических и политико-управленческих проблем СКФО неизменно осуществляется с учетом национально-государственных, национально-территориальных и национально-культурных трендов, которые требуют постоянного политико-управленческого внимания. На ежегодном семинаре-совещании 25.06.2021 г. в Магасе (Республика Ингушетия) рассмотрены практика и задачи органов исполнительной власти субъектов РФ по реализации в округе «*Стратегии национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года*». Вновь подтверждены необходимость упрочения российской гражданской идентичности, противодействия этническим конфликтам, адаптации и социальной интеграции мигрантов².

Создание СКФО предусматривало ряд целевых мер экономического и социального развития в ходе принятия и последующей корректировки государственной программы «*Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года*»³. Ответственными исполнителями программы стали Комиссия Правительства РФ по делам Северного Кавказа, Министерство РФ по делам Северного Кавказа. Были разработаны несколько якорных проектов промышленной, сельскохозяйственной направленности, которые предусматривали организацию новых рабочих мест. Созданы и воссозданы объекты туристско-курортной, рекреационной, досуговой системы в особо охраняемом эколого-курортном регионе КМВ (территории Ставрополя, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкесии), а также в Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии-Алании, Чечне.

Каждый новый полпред Президента РФ, начиная с А. Хлопонина, стремится осмыслить социально-экономические и политико-правленческие проблемы региона и создать структуры «новой экономики». Она должна включать зоны опережающего развития, социальные и экономические кластеры, бизнес-модели, территории инвестиционной привлекательности, инновационные механизмы помощи бизнесу и корпоративной занятости.

¹ «В час по чайной ложке!» Профессор Дохолян о пожарных мерах власти в экономике. РИА ДЕРБЕНТ 04.05.2020 г. <https://riaderbent.ru/v-chas-po-chajnoj-lozhke-professor-doholyan-o-pozharnyh-merah-vlasti-v-ekonomike.html>

² Состоялся ежегодный семинар-совещание по реализации в округе Стратегии национальной политики РФ до 2025 года. 25.06.2021 г. Официальный сайт полномочного представителя Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе. <http://skfo.gov.ru/press/events/1661/>

³ Госпрограмма развития СКФО <http://krskfo.ru/strategiya-razvitiya/gosprogramma-razvitiya-skfo/>

Вместе с тем качественных сдвигов в социально-экономической и политико-управленческой сфере не происходит в силу множества объективных и субъективных причин, как общероссийских, так и северокавказских. Современная стагнационная ситуация в СКФО соответствует общим неблагоприятным трендам российской экономики и российской социальности. Но многие знаковые показатели уровня жизни и социального благополучия, а также производственной, финансовой и трудовой активности в СКФО существенно ниже, чем средние по РФ.

Кроме очевидных проблем в сфере экономики, социальности, управления отметим, что в СКФО низок уровень общественного контроля, высока зависимость гражданского общества и гражданских активистов от политической бюрократии и бюрократических политиков. Уполномоченные по правам человека, общественные палаты и общественные советы заметно зависимы от властно-административных структур. Сегмент публичной политики и публичного общественно-политического дискурса в большинстве случаев форматируется «сверху» по заказам органов власти и управления, что, впрочем, типично для отношений суверенного российского государства и суверенного гражданского общества в условиях «суверенной демократии».

В 2020-2021 гг. открыт очередной этап структурирования социально-экономических и политико-управленческих проблем региона на уровне федерального центра и округа. Так, полномочный представитель Президента РФ в СКФО Ю. Чайка (уже пятый с 2010 г.) в январе 2020 г. в качестве важных задач отметил «...полномасштабную реализацию национальных проектов, повышение качества жизни людей, приток инвестиций». В качестве существенных тормозящих факторов развития СКФО Ю. Чайка назвал коррупцию и клановость: «Удельный вес коррупционных преступлений в общем объеме преступлений, зафиксированных в округе в 2019 году, составил почти 3%, что вдвое превышает среднероссийский показатель»¹.

Постановлением Правительства РФ от 29 октября 2020 г. № 1760 были утверждены изменения в государственную программу РФ «**Развитие Северо-Кавказского федерального округа**». В соответствии с Указом Президента РФ от 21.01.2020 г. №21 «**О структуре федеральных органов исполнительной власти**» функции Министерства РФ по делам Северного Кавказа переданы Министерству экономического развития РФ. Также в исполнении программы участвуют Министерство здравоохранения РФ, Министерство науки и высшего образования РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство энергетики РФ и др. Согласно распоряжению Правительства РФ от 30 апреля 2021 г., упразднены **АО «Корпорация развития Северного Кавказа»**, **АО «Курорты Северного Кавказа» (КСК)** и **АО «Курорт Эльбрус»**, деятельность которых вызывала большие вопросы у населения. Их функционал передан в объединенный институт развития Северного Кавказа, который будет действовать на базе **АО «Курорты Северного Кавказа»**². Комиссия Правительства РФ по вопросам социально-экономического развития СКФО под руководством зампреда Правительства РФ Ю. Трутнева в 2020 г. вновь акцентировала совершенствование механизмов поддержки инвестиционных проектов на Северном Кавказе³.

Критическое структурирование социально-экономических и политико-управленческих проблем СКФО состоялось в июне 2021 г. Председатель Правительства РФ М. Мишустин провел в Пятигорске и Ессентуках рабочее совещание по проблемам развития СКФО с полномочным представителем Президента РФ в СКФО Ю. Чайкой, ключевыми федеральными министрами, главами субъектов РФ СКФО. Глава Правительства РФ дал резкие оценки уровню исполнения программных задач, инвестиционных вложений, развитию экономики, рынка труда, состоянию занятости, а также общей социально-экономической ситуации в СКФО. Названные М. Мишустиним конкретные показатели развития разных сфер СКФО не оставляют сомнений в том, что регион требует новых политико-управленческих решений для «... ускоренного социально-экономического развития регионов Северного Кавказа, создания в этих регионах точек экономического роста, приближения уровня жизни к общероссийскому»⁴.

¹ Чайка в должности полпреда в СКФО займется борьбой с коррупцией и исполнением нацпроектов. 27.01.2020. ТАСС. <https://tass.ru/politika/7619037>

² Сергеева Л., Сухов И. Северный Кавказ обратится в агентство. Сенатор Таймураз Мамсуров предложил заменить упраздненное министерство по делам региона // Коммерсантъ. 23.01.2020 г. <https://www.kommersant.ru/doc/4227345>

³ Совещание с членами Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа. 15.06.2021 г. Правительство РФ. <http://government.ru/news/42494/>

⁴ Полпредство. Интерфакс Россия. 23. 11. 2020 г. <https://www.interfax-russia.ru/south-and-north-caucasus/news/podderzhka-investproektov-v-skfo-s-2021g-budet-idti-tolko-po-linii-krsk-polpredstvo>

Многие причины неисполнения программ развития округа имеют объективную природу. Прежде всего, укажем на малый объем ресурсов, малоземелье, восприятие земли не только и не столько как средства производства и сферу бизнеса, а как сакрального этнического пространства. Территория СКФО составляет всего 1% от территории РФ и при этом налицо сложность ландшафта, наличие труднодоступных горных зон, непригодных для освоения. Отметим также устарелость общей производственной, транспортной, социальной инфраструктуры, изношенность коммуникаций и жилого фонда, соответственно, слабую инвестиционную привлекательность региона. В условиях этнократии и «этнического распределения должностей» затруднены профессиональное кадровое обеспечения, профессионализация и специализация управленческих действий. Укажем, что СКФО крайне низки производительность труда и коэффициент полезной деятельности не только в сферах экономики и социальности, но и в сфере принятия и проведения политических и управленческих решений. Также отметим традиционализм и даже архаизацию общественных, политических, управленческих связей; приверженность этнопрофессионализму и традиционным производственным занятиям; социальный контроль со стороны начальников, руководителей, «старших» в общем плане. Налицо жесткость и закрытость этноклановых, этнофамильных, этнородственных систем; ограниченность конкуренции неформализованными правилами и нормами группового и индивидуального поведения; противодействие модернизации общественных отношений со стороны трайбалистских кругов и персоналий. Не стоит забывать об общем низком уровне жизни большинства населения, которое не имеет финансовых возможностей для наращивания финансовых возможностей.

Собственно северокавказские факторы не только существенно затрудняют поступательное развитие СКФО, но и консервируют негативы экономико-социального, социокультурного, общественно-политического и политико-управленческого комплекса. В этой связи выскажем некоторые желаемые направления развития региона, хотя не имеем больших иллюзий по поводу их осуществления. Представляются целесообразными:

- обеспечение федеральным центром эффективного формирования, расстановки и ротации региональных элит СКФО при безусловной их ответственности и отчетности перед федеральным центром за расходование бюджетных денег, инвестиций, трансферов;
- повышение открытости ответственного, проектного управления и сохранение сегмента публичной политики в регионах и на местах при оптимизации общественно-политического дискурса, усилении общественного контроля над действиями власти;
- нейтрализация этнократических и этноклановых систем при омоложении властных и деловых кругов, обновлении рядов бизнес-активистов, расширении социально-ответственного предпринимательства, содействию самозанятости;
- формирование «социально-профессиональных хабов» для молодежи (бизнес-инкубаторы, «предпринимательские песочницы», гуманитарное инноваторство), стартапы) и расширение целевых молодежных программ;
- развитие аутсорсинга, краудфантинга, муниципальных грантов и заказов, гражданского активизма, социально-ориентированного добровольчества в интересах местных сообществ;
- использование трудовой миграции (прежде всего, специалистов высокого уровня и компетенций) с учетом социально-экономических потребностей и этнокультурной ёмкости региона;
- расширение этнокультурного, экологического, историко-культурного, оздоровительного и восстановительного туризма; образование этнодеревень и этнографических комплексов при продвижении бренда «Сделано на Северном Кавказе»;
- определение новых якорных проектов и зон территориального развития с учетом современных дифференцированных условий и факторов; создание сети государственно-частных, государственно-казенных, государственно-общественных, муниципально-частных партнерств;
- упрочение российской гражданской идентичности, сохранение этнокультурного разнообразия, повышение качества жизни и социального настроения при учете специфических характеристик и ориентиров населения.

Список источников

1. Аствацатурова М. А. «Северокавказское имажинарное» в социальной сущностно-функциональной этике политического управления // Вопросы политологии. 2020. Вып. 11 (63). Т. 10. С. 3060-3075.
2. Магомадов Э. М. О проблеме депрессивного характера развития регионов Северо-Кавказского федерального округа // Российское предпринимательство. 2013. Том 14. № 8. С. 78–83.
3. Игнатова Т. В., Калинина А. Г. Технологии учета экономических предпочтений населения в государственном управлении // Вестник Северо-Осетинского государственного университета. 2015. № 1. С. 163–169.

4. Черкасова Т. П., Узденов А. Д. Человеческий капитал как базовый элемент механизма управления инновационно-ориентированным ростом региона // Вопросы регулирования экономики. 2014. № 3. Т. 5. С. 88–96.

References

1. Astvatsaturova M. A. "North Caucasus Imaginarian" in the social entity-functional ethics of political management. *Voprosy politologii = Political science issues*. 2020;11(63)10:3060–3075. (In Russ.)
2. Magomadov E. M. On the problem of the depressive nature of the development of the regions of the North Caucasus Federal District. *Rossiiskoe predprinimatel'stvo = Russian entrepreneurship*. 2013;14(8):78–83. (In Russ.)
3. Ignatova T. V., Kalinina A. G. Technologies of accounting for the economic preferences of the population in public administration. *Vestnik Severo-Osetinskogo gosudarstvennogo universiteta = Vestnik of North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov*. 2015;(1):163–169. (In Russ.)
4. Cherkasova T. P., Uzdenov A. D. Human capital as the basic element of the mechanism for managing innovative growth of the region. *Voprosy regulirovaniya ekonomiki = Journal of Economic Regulation*. 2014;3(5):88–96. (In Russ.)

Информация об авторах

М. А. Аствацатурова – докт. полит. наук, проф., директор Научно-образовательного центра политических и этнополитических исследований;
 Л. Х. Дзахова – докт. полит. наук, проф. кафедры философии и общественных наук;
 С. Т. Мильдзихов – аспирант кафедры философии и общественных наук.

Information about the authors

M. A. Astvatsaturova – Doctor of Political Sciences, Professor, Director of the Scientific and Educational Center for Political and Ethnopolitical Research;
 L. Kh. Dzakhova – Doctor of Political Sciences, Professor of the Department of Philosophy and Social Sciences;
 S. T. Mildzikhov – Postgraduate Student of the Department of Philosophy and Social Sciences.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 01.07.2021; одобрена после рецензирования 20.07.2021; принята к публикации 22.07.2021.

The article was submitted 01.07.2021; approved after reviewing 20.07.2021; accepted for publication 22.07.2021.