

УДК 316.462

DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-11

Тихонов А. В.

Проблема реформирования работы властно-управленческой вертикали в регионах РФ с разным уровнем социокультурной модернизации

Центр социологии управления и социальных технологий
Институт социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра
Российской академии наук
ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5, Москва, 117218, Россия
alvast39@mail.ru
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4283-8333>

*Статья поступила 28 октября 2018 г.; Принята 10 декабря 2018 г.;
Опубликована 30 декабря 2018 г.*

Аннотация. Данная статья представляет собой предварительное обобщение результатов исследования проблем реформирования работы властно-управленческой вертикали в стране Центром социологии управления и социальных технологий ИС РАН, которая относится к магистральному направлению наших общественных наук – к получению нового знания относительно закономерностей выживания и устойчивого цивилизационного развития российского общества.

Теоретико-методологической основой такого исследования является представление о социологических закономерностях формирования, реализации и своевременного пересмотра «гражданского договора» между властью и обществом (в исторически складывающихся внутренних и внешних условиях, вызовах и угрозах). Ситуативно получилось так, что наши исследования пришлись на такой этап жизни российского общества, когда в нём преобладает состояние неопределенности цивилизационного выбора и значительного недопонимания властвующей элитой необходимости своевременной разработки нового «общественного договора», более адекватного решению задач цивилизованного развития, а порой и простого выживания. Свидетельством тому явился рост недоверия россиян к работе центральных и региональных органов власти и управления, что особенно проявилось в последнее время в связи с подготовкой и проведением пенсионной реформы. Социолого-управленческий подход к описанию и объяснению этих процессов предполагает их соотнесение с реальными действиями звеньев властно-управленческой вертикали по решению задач стратегического развития страны и регионов с разным уровнем социокультурной модернизации. Исследование связи работы системы управления с социокультурным и общим уровнем социально-экономического развития регионов позволяет не только объяснить существующие различия в темпах социокультурной модернизации, но и сделать выводы о путях реформирования властно-управленческой вертикали с учетом этих различий.

Ключевые слова: проблемная ситуация; вызовы и угрозы; властно-управленческая вертикаль; гражданский договор; социологическое сопровождение; управление модернизацией; эмпирическая проверка гипотез; натурный эксперимент.

Информация для цитирования: Тихонов А. В. Проблема реформирования работы властно-управленческой вертикали в регионах РФ с разным уровнем социокультурной модернизации // Научный результат. Социология и управление. 2018. Т. 4, N 4. С. 121-136. DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-11

Alexandr V.
Tikhonov

The problem of reforming the work of the power-management vertical in the regions of the Russian Federation with different levels of socio-cultural modernization

Center for Sociology of Management and Social Technologies,
Institute of Sociology of the Federal Center for Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences
bld. 5, 24/35 Krzhizhanovsky St., Moscow, 117218, Russia
alvast39@mail.ru
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-4283-8333>

*Received on October 28, 2018; Accepted on December 10, 2018;
Published December 30, 2018*

Abstract. The article represents preliminary generalization of results of the research of problems of reforming the work of the power-management vertical in the country by the Center for Sociology of Management and Social Technologies of the Institute of Sociology of RAS which belongs to the main area of our social sciences – obtaining new knowledge regarding the laws of survival and sustainable civilizational development of Russian society.

The theoretical and methodological basis for such a study is the idea of the sociological patterns of formation, implementation and timely review of the “civil contract” between the government and society (in the historically evolving internal and external conditions, challenges and threats). Situationally it turned out that our research took place at a stage in the life of Russian society when it is dominated by a state of uncertainty of civilization choice and a significant misunderstanding by the ruling elite of the need to timely develop a new social contract that is more adequate to solve problems of civilized development, and sometimes simple survival. This has resulted in the growing mistrust of Russians towards the work of central and regional authorities and administration, which was particularly evident recently in connection with the preparation and conduct of pension reform. The sociological and managerial approach to the description and explanation of these processes presupposes their correlation with the real actions of the links of the power and administrative vertical to solve the tasks of the strategic development of the country and regions with different levels of sociocultural modernization. The study of the relationship of the management system with the socio-cultural and general level of socio-economic development of the regions allows not only to explain the existing differences in the pace of socio-cultural modernization, but also to draw conclusions about the ways of reforming the power-management vertical, taking into account these differences.

Keywords: problem situation; challenges and threats; power-management vertical; civil contract; sociological support; modernization management; empirical testing of hypotheses; full-scale experiment

Information for citation: Tikhonov, A. V. (2018), "The problem of reforming the work of the power-management vertical in the regions of the Russian Federation with different levels of socio-cultural modernization", *Research Result. Sociology and management*, 4 (4), 121-136, DOI: 10.18413/2408-9338-2018-4-4-0-11

Введение (Introduction). Теоретико-методологической основой нашего исследования является представление о социологических закономерностях формирования, реализации и своевременного пересмотра «гражданского договора» между властью и обществом (в исторически складывающихся внутренних и внешних условиях, вызовах и угрозах), в осуществлении которого фундаментальную роль играет властно-управленческая вертикаль. Здесь мы опираемся на фундаментальную разработку теоретико-методологических критериев уровня модернизации в федеральных округах и регионах – субъектах РФ, представленную в трудах ЦИСИ ИФ РАН (Атлас модернизации России и её регионов..., 2016). В статье публикуются предварительные выводы по поводу того, что причины неудавшихся административных реформ управления в РФ носят системный характер и для своего решения требуют, прежде всего, учета специфики работы социальных механизмов регулирования отношений между властью и обществом (т.е. разработки и принятия более современного «гражданского договора», на роль которого могут претендовать программы по выполнению майского 2018 года Указа Президента РФ). Наш вклад состоит в том, что мы остановились на мониторинговом характере исследований в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации, на стандартизации элементов программы исследования и на наборе взаимосвязанных и контролируемых эмпирическую проверку гипотез и методов сбора первичной информации. Плюс к этому предусмотрен выход на нетривиальный научно-практический результат – на исследование в 2019-2021 гг. большего диапазона методов практического решения проблем реформирования властно-управленческой вертикали с применением

техники натурального эксперимента, а также работ на основе моделей 3Д-технологий «умного регулирования». Это означает, что используемый нами инструментарий претендует на постановку и решение задач совершенствования (модернизации, если хотите) самой системы управления на основе оценки тенденций и экспликации реальных проблем в жизни страны и регионов.

Методология и методы (Methodology and methods). Исследование строится на основе методологии субъект-полисубъектного исследования процессов функционирования властно-управленческой вертикали в анизотропной среде различных историко-культурных и социально-экономических пространств (Лепский, 2015). Помимо однозначно выделяемых субъектов органов власти и управления нами изучается уровень субъектности различных социальных групп, их гражданская позиция: по отношению к работе органов власти и управления всех уровней, к местному самоуправлению, к квалифицированным специалистам как неформальным представителям интеллектуальной элиты регионов, к содержанию СМИ и к сетевому общению. В этой связи нами были сформированы и основные элементы Программы: проблема, объект, предмет, гипотезы и методы их проверки.

Социальная проблема была сформулирована как раскол между обществом и государством, проявившийся в разрыве между оценками населением работы различных звеньев властно-управленческой вертикали и их способностью одновременно решать внешние и внутренние проблемы социально-экономического развития в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации.

Научная проблема рассматривалась как недостаток теоретико-

методологических и эмпирических данных в предметной области социологии управления относительно способности вертикали решать проблемы согласия в обществе в условиях раскола, успешно отвечать на внешние и внутренние вызовы и обеспечивать модернизацию регионов, находящихся на разных уровнях социокультурного развития.

Объектом выступил процесс исторически обусловленного социально-культурного и цивилизационного развития российских регионов в конкретной социально-экономической ситуации.

Предметом исследования стало выяснение социальных закономерностей в рамках теории «гражданского договора», отражающих степень социальной поддержки населением работы тех или иных звеньев властно-управленческой вертикали в регионах с разными уровнями социокультурной модернизации и, в конечном итоге, степень управляемости самого процесса модернизации в них. При этом, по возможности, измерялись и проявления социальной субъектности различных групп населения, их прямой или оппозиционной роли в отношениях с органами власти и управления и в проявлении степени солидарности с малыми (в т.ч. протестными) группами в регионах (как со своей социальной общностью, так и с большим обществом).

Смысл разработки собственной информационно-карты для оценки развития регионов состоял в необходимости объяснения нестыковки похожих данных по регионам при сравнении ответов респондентов на наши вопросы. Дело в том, что типология регионов по ЦИСИ ИФ РАН предполагает их линейное движение по ступеням модернизации, в то время как исторически сложившиеся социокультурные различия между ними могут иметь нелинейные связи. Отсюда и появление нестандартных способов решения трудных проблем. Следует обратить особое внимание и на наличие показателей существенных различий между регионами. В частно-

сти, доноры – реципиенты, численность, в т.ч. занятых в экономике, среднедушевой доход, потребительские расходы и коэффициент миграции. Уже по этим показателям заметно, что они либо дополняют индексы уровня модернизации, либо противоречат им. Только при сопоставлении с более обширным набором исследовательских данных мы сможем определить, какие из них имеют объяснительное значение.

Научные результаты и дискуссия (Research Results and Discussion. Исследование связи работы системы управления с социокультурным и общим уровнем социально-экономического развития регионов позволяет не только объяснить существующие различия в темпах социокультурной модернизации, но и сделать выводы о путях реформирования властно-управленческой вертикали с учетом этих различий. Наши предварительные выводы сводятся к тому, что причины неудавшихся административных реформ управления в РФ носят системный характер и для своего решения требуют, прежде всего, учета специфики работы социальных механизмов регулирования отношений между властью и обществом (т.е. разработки и принятия более современного «гражданского договора», на роль которого могут претендовать программы по выполнению майского 2018 года Указа Президента РФ). Вклад исследовательского коллектива состоит в том, что нами принято стратегическое решение о придании исследованию характера мониторинга в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации, о стандартизации элементов программы исследования и о наборе взаимосвязанных и контролирующих эмпирическую проверку гипотез и методов сбора первичной информации. Плюс к этому был предусмотрен выход на нетривиальный научно-практический результат – на исследование в 2019-2021 гг. большого диапазона технологий практического решения проблемы реформирования властно-управленческой вертикали с применением техники натурального эксперимента. Это

означает, что используемый инструментарий претендует на постановку и решение задач совершенствования (модернизации, если хотите) самой системы управления на основе оценки тенденций и экспликации реальных проблем в жизни страны и регионов. В этой связи нами были сформулированы элементы Программы исследования: проблема, объект, предмет, гипотезы и методы их проверки.

Социальная проблема формулируется как раскол между обществом и государством, проявившийся в разрыве между оценками населением работы различных звеньев властно-управленческой вертикали и их способности одновременно решать внешние и внутренние проблемы социально-экономического развития в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации.

Однако эта постановка проблемы и формулирование гипотез первоначально не вполне учитывали новых обстоятельств, описанных в Атласе Н. И. Лапина (глава 10). Это, прежде всего, спонтанность модернизационных процессов в России (1992-1998 гг. – децентрализация, 1998-1999 гг. – начало стабилизации и восстановления экономики, а вместе с тем и обострения потребности в модернизации общества в целом как способа цивилизационной эволюции современной России. Это привело к необходимости отдельной интерпретации при обработке первичных данных.

Отдельные стратегические вопросы прорабатывались специально. К ним относятся 4 гипотезы, ориентирующие эмпирическую часть исследования. Первая: зависимость характера и стиля управления в стране от не менее фундаментального фактора, чем синкретизм власти, собственности и управления, зависимости от цивилизационного тренда развития. Подтверждение этого предположения означало бы, что кроме институциональных причин деформации системы управления (как следствия своекорыстия политического класса или недостаточного уровня компетентности)

есть еще и другие причины различий в развитии регионов. Это либо эффекты «исторической колеи», либо еще круче – влияние институциональных матриц (по теории С. Г. Кирдиной: о различении матриц X и Y), что сродни признанию нашей принадлежности не к европейскому, а к азиатскому способу производства по Марксу или, может быть, евразийскому гибриду, о котором мы еще мало что можем сказать, разве что еще раз упомянуть о «загадочной русской душе». Вторая касается экзистенциального раскола населения по отношению к деятельности органов власти и управления по всей вертикали и по всем уровням, вплоть до муниципального. Гипотетически мы выделяем противников, сторонников деятельности органов власти и управления и категорию «медиаторов», которых ошибочно в некоторых публикациях относят к неопределившимся, а в нашей работе и в работах Н. И. Лапина, А. П. Давыдова и других эта категория относится к феномену «срединной культуры». Её влияние на стабильность и реформируемость органов власти и управления изучено недостаточно. Есть предположение, что именно «медиаторы» могут оказать и оказывают решающее влияние на творческий синтез европейского и азиатского путей развития отдельных регионов и выступают неявным интенциональным двигателем социокультурной модернизации. Третья: зависимость типа модернизации от наличия в регионах продвинутых локальных социальных организаций, особенно в сфере производства. Это вопрос, которым занимается В. В. Щербина и целый ряд других исследователей. Решение его требует выявления в регионах «локомоторов модернизации, т.е. инновационных точек роста, как свидетельства развития суперновых технологий и изобретения новых форм организационного управления. Если есть такая возможность, то хотелось бы обнаружить и инновации в социальных организациях, которые можно было бы отнести к социальным феноменам типа «аспирационного управления». Чет-

вертая: социальная роль властно-управленческой вертикали зависит от ее взаимодействия с местным самоуправлением, влияние которого мы относим к качественной стороне проявлений гражданского общества, а отношения между гражданским обществом и государством («общественный договор») рассматриваем как важнейшее условие выполнения демократических устоев конституционного строя (ст. 130 и 132 Конституции РФ). При этом мы считаем, что принимаемые Госдумой федеральные законы об общих принципах самоуправления работают плохо или не работают вообще (имеются в виду ФЗ № 131 от 06.10.2003; ФЗ № 13 от 20.03.2011 и др.). Нами предполагается, что чем выше уровень социокультурной модернизации в регионах, тем выше должна становиться роль местного самоуправления в решении социальных проблем. Однако нельзя исключать и нелинейную зависимость между этими переменными, что требует более глубокой интерпретации отношений между обществом и государством на материале эмпирического исследования. В нашем случае началом такого исследования служит обоснование отбора регионов по критерию уровня социокультурной модернизации.

Смысл разработки собственной информационно-карты для оценки развития регионов состоял в необходимости объяснения нестыковки похожих данных по регионам при сравнении ответов респондентов на наши вопросы. Дело в том, что типология регионов по ЦИСИ ИФ РАН предполагает их линейное движение по ступеням модернизации, в то время как исторически сложившиеся социокультурные различия между ними могут иметь нелинейные связи. Отсюда и появление нестандартных способов решения трудных проблем. Следует обратить особое внимание и на наличие показателей существенных различий между регионами. В частности, доноры – реципиенты, численность, в т.ч. занятых в экономике, среднедушевой доход, потребительские расходы и коэф-

фициент миграции. Уже по этим показателям заметно, что они либо дополняют индексы уровня модернизации, либо противоречат им. Только при сопоставлении с более обширным набором исследовательских данных мы сможем определить, какие из них имеют объяснительное значение.

Научные результаты и дискуссии (Research Results and Discussion). Теперь перейдем к рассмотрению наиболее значительных результатов исследования. Показателей шесть, регионов двенадцать. Показатели: 1) социального благополучия и соблюдения условий «гражданского договора», 2) поддержки внешней политики, 3) поддержки внутренней политики, 4) отношения к необходимости реформирования работы органов власти и управления, 5) отношения к необходимости коренного улучшения работы органов власти и управления, 6) оценки необходимости значительного улучшения работы органов власти и управления в регионах.

В сказуемом у нас находится 12 регионов РФ, распределенных на четыре группы по уровню социокультурной модернизации, а в подлежащем – семь критериев условий жизни в этих регионах, каждый из которых включает в себя параметры: социально-экономические условия – возможность найти работу, улучшить жилищные условия, работа ЖКХ, обеспечение качественными товарами; производственная обстановка в регионе и состояние инфраструктуры – загруженность предприятий, своевременность выплат, работа общественного транспорта, состояние дорог; забота о людях (гуманистический критерий) – охрана жизни, здоровья, работа органов правопорядка, работа учреждений культуры; забота о будущем и природной среде – работа дошкольных и школьных учреждений, массовый отдых, охрана природной среды; уровень бизнес-отношений в регионе – поддержка малого и среднего бизнеса, коррупция в органах власти, возможность профессионального роста, отношение к трудовым мигрантам; социокультурная консолидация населения

региона – по национальному признаку, по вероисповеданию, по политическим взглядам, по отношению к истории; непосредственное соблюдение «гражданского договора» органами местной власти и управления – защищенность населения от произвола чиновников, качество государственных услуг («одно окно»), доступность информации о работе органов власти и управления, знакомство населения со стратегией работы органов власти и управления на ближайшие 10-15 лет.

Наиболее острыми для всех регионов являются проблемы улучшения жилищных условий и возможности найти работу (44 и 42% негативных оценок соответственно). При этом есть заметные различия между регионами с низким и высоким уровнем модернизации. При переходе на более высокий уровень модернизации примерно на 13-15 пунктов улучшаются жилищные условия и на 16-20 пунктов возможность найти работу. Одновременно отметим, что на 16 пунктов улучшается работа глава 7. условия жизни населения и отношение к работе властно-управленческой вертикали 78 сферы ЖКХ и на 10 пунктов торговля продовольственными и промышленными товарами. Характерно, что с переходом регионов на более высокий уровень модернизации ситуация с дорогами кардинально не улучшается. Состояние дорог отрицательно оценивают 54% респондентов из регионов с высоким уровнем модернизации. Примерно в два раза улучшается загруженность предприятий (критерий 2), растет своевременность выплаты зарплаты, пенсий и пособий и даже улучшается работа общественного транспорта, но состояние дорог остается на недопустимо низком уровне. Ясно, что сегодня это проблема больше федерального центра, чем местного уровня.

Наиболее принципиальным вопросом, касающимся исполнения «гражданского договора» между обществом и государством, является, конечно, отношение к политике государственного суверенитета. Эта тема была поставлена в 9-м вопросе

нашей базисной анкеты. Примером его реализации в современных геополитических условиях стала акция под названием «воссоединение Крыма с Россией». Следствием этой акции стало образование ЛНР и ДНР и новая политика в отношениях с Украиной. «Исламское государство» – это еще одно горячее направление нашей внешней политики. Как ко всему этому пакету проблем относятся граждане из регионов с разным уровнем модернизации? Политику суверенитета оценивают высоко 70%, средне – 24% и низко – 6%. Присоединение Крыма только усилило эту позицию: 77% респондентов дали высокую оценку, 17% среднюю и 6% низкую, т.е. отрицательную. Это и есть количественное выражение реальных отношений в системе «общественного договора» на самом вершине. Отношение населения к непризнанным республикам увеличило раскол в обществе (56% за, 13% против и 32% воздержалось), а по отношению к Украине в целом, как еще недавно братскому государству, этот раскол еще больше усугубился (38% за, 33% против и 29% не определились или воздержались). Все эти красноречивые цифры линейно не связаны с уровнем модернизации регионов, хотя можно предположить, что этот раскол косвенно сказывается на других видах социальных отношений. Это можно заметить на примере поддержки нашей политики в отношении ИГИЛ. Здесь 53% – за, 23% – против и 24% воздержавшихся. Причем если эта пропорция у низко и высоко стоящих регионов по уровню модернизации почти не отличается, то у регионов со средним и ниже среднего уровня развития, в которых живет значительная часть мусульманского населения, заметны различия по средней позиции (по числу воздержавшихся).

На вершине властно-управленческой вертикали существует своя иерархия. На первое место по вкладу в конечные результаты население ставит аппарат Президента (66% голосов), на второе Правительство (51%), на третье Совет Федерации (42%) и на четвертое (36%) Государствен-

ную Думу РФ, что соответствует реальному отношению между ветвями власти.

Момент истины наступает и для звеньев управления самого низкого уровня властно-управленческой вертикали. Здесь ведущими факторами положительной оценки выступают региональные СМИ (ТВ, радио, печать) – 46% и руководство предприятий и учреждений – 45%, причем при переходе регионов на более высокий уровень развития их влияние заметно возрастает (примерно на 20%). Администрация сел, поселков, городов и руководство органов местного самоуправления считаются населением менее эффективными в этом отношении (29 и 27% положительных оценок), но тем не менее положительная оценка их работы при этом также возрастает (у администрации с 15 до 32% и у органов МСУ с 16 до 31%). Эти данные должны воодушевить сторонников интенсификации работы по модернизации регионов.

Из материалов исследования видно, что население в целом высказывается за улучшение работы органов власти и управления на высшем уровне, но не склонно к коренным изменениям. Более того, это настроение не зависит от уровня модернизированности территорий. Наибольший консервативный уклон оценок в этом отношении в блоке Президента РФ (32% за изменения, против 34%). Превалирование установок на изменения охватывают прежде всего работу ГД РФ (43% против 21%) и СФ РФ (38% против 23%) и в несколько меньшей степени Правительство РФ (37% против 27%). Характерно, что во всех этих раскладах в чисто количественном отношении решающую роль играют средние или медиативные установки. Страна замерла в ожидании положительных перемен, но боится, как бы не вышло хуже.

На среднем уровне властно-управленческой вертикали ожидание решительных перемен превалирует над консервативными установками. Здесь лидируют повышенные ожидания перемен

прежде всего на уровне руководителей республик, краев и областей (46% за коренные изменения, 19% против и 35% воздержавшихся). Рядом находятся такие же ожидания в отношении всей судебной системы снизу доверху (43% за и 21% против при 36% воздержавшихся). Далее идут отраслевые министерства (38% выступают за, 22% против и 40% воздержались) и, наконец, работа центральных СМИ (ТВ, радио, печати). Здесь 34% за коренное улучшение работы, 38% воздержались от радикальных требований и 28% настроены консервативно. И, как ни странно на первый взгляд, эти оценки также фактически не зависят от степени модернизации регионов.

Наконец, об отношении к изменениям на самом низком уровне иерархии. Здесь, как и следовало ожидать, наиболее радикальные изменения ожидаются в работе администрации сел, городов и поселков (48% против 19%, воздерживаются 34%). Рядом с ними работа органов местного самоуправления (45% за радикальное улучшение работы, 19% против и 36% воздержались). В работе предприятий и организаций 37% за, 28% против и 35% воздержались от радикальных требований. При этом наблюдается не ярко выраженная, но неуклонная зависимость снижения ожидания радикальных изменений на 7-8% в связи с переходом регионов на более высокий уровень модернизации.

Выводы: главный состоит в том, что сложившийся в стране и в регионах тип управления, как и сама система управления, оказывают деструктивное влияние на выполнение условий «гражданского договора» между властью и обществом, что в итоге чревато вполне предвидимыми негативными социальными последствиями. Материалы массового опроса были дополнены нами исследованием на основе оценок специалистов – экспертов из регионов, анализом информации из местных печатных СМИ как лояльных руководству регионов, так и оппозиционных, и контент-анализом общения населения в социаль-

ных сетях. Это позволяет надеяться на плодотворную дискуссию по материалам исследования и в дальнейшем сделать более полные выводы относительно роли властно-управленческой вертикали в жизни страны. Как показало наше исследование, субъектность населения может формироваться как ответная реакция на определенные действия органов власти и управления. Общественная оценка действий властей складывается из множества аспектов, к которым можно отнести оценку проводимой ими внутренней политики.

Сравнительный анализ показал, что активисты менее озабочены проводимой властями внутренней политикой: в среднем уровень тревожности ниже на 3-5 пунктов. Единственным исключением являются регионы с низким уровнем модернизации – здесь активистами были поставлены более низкие оценки реализуемой политике в отношении безработицы, продолжающегося расслоения на богатых и бедных, а также проблем убыли населения. Относительно регионов с различным уровнем развития сложилась следующая ситуация: в целом налицо линейная зависимость – при переходе от низкого к более высокому уровню развития региона наблюдается снижение негативных оценок и повышение положительных. Общественная оценка может формироваться на основе группировки по отношению к отдельным уровням властной вертикали: федеральной, региональной, местной. Поэтому остановим свое внимание на общественной оценке работы властей на каждом из этих уровней.

Для того чтобы проверить достоверность наших предположений, каузально связанных с целью и задачами общего исследования, мы выдвинули две рабочие гипотезы и проверили их при помощи экспертных заключений силами квалифицированных специалистов из регионов. Первая дает возможность проверить: действительно ли в недостаточно развитых (уровень «ниже среднего», «низкий») регионах институционально-регулятивная сфера ха-

рактеризуется сильной властной вертикалью в связи с отсутствием необходимых финансовых средств и нужных организационно-управленческих компетенций для проведения независимой политики местными органами власти? Действительно ли в более развитых регионах (уровень «высокий», «средний») наблюдается развитие горизонтальных форм управления и более интенсивное развитие различных сфер самоорганизации? Н.И. Лапин, говоря об институционально-регулятивной сфере, подразумевает в первую очередь наличие постоянного контроля за процессом «дебюрократизации» через установление устойчивых горизонтальных форм управления. В последние вкладывается понимание этого процесса как глубокой демократизации «государственной и всей политической жизни общества, его судебно-правовых учреждений, обеспечение активности гражданского общества, противодействие избыточности бюрократических процедур контроля и числа чиновников, занятых созданием и внедрением этих процедур».

В итоге, по факту анализа институционально-регулятивной сферы жизнедеятельности 12 регионов, мы можем говорить о том, что наши данные частично совпадают с результатами исследовательской работы, отраженной в «Атласе модернизации России и ее регионов», а именно, в части фиксации недостаточной востребованности, использования человеческих ресурсов со стороны региональных органов власти и управления, а также низкой заинтересованности последних в модернизации своих территорий за счет имеющегося потенциала развития. Здесь мы приходим к выводу о необходимости разведения регионов не только по фактическому состоянию таких важнейших компонент социокультурной модернизации, как технико-технологическая, социально-экономическая, социокультурная, но и обязательно по степени развития институционально-регулятивной сферы. Это обусловлено в первую очередь тем, что развитые системы управления регионов не обя-

зательно характерны для высоко модернизированных регионов, а выявляются в разных группах с различным уровнем модернизации. Допустим, по всем показателям у нас лидирует регион из группы модернизации ниже среднего – Белгородская область, которая практически по всем показателям обошла даже самый перспективный из изучаемых регионов – Московскую область, из группы высокой модернизации.

В итоге, исходя из полученных и проанализированных данных, мы можем сделать следующие выводы. Проникновение средств компьютеризации и интернетизации в регионах состоялось, и в первую очередь на различных уровнях властно-управленческой вертикали, т.е. прослеживается гибридизация отношений управления с информационными технологиями. Однако, региональные системы управления в условиях усиления властно-управленческой вертикали, демонстрируют низкую готовность к инфо-социальной модернизации электронного управления на местах. Т.е. мы становимся скорее свидетелями технико-технологической модернизации инструментальных средств и отношений в части развития информационных и материальных услуг (покупка билетов, получение справок и документов через электронные госуслуги и т.п.), чем включения населения в реальное управление региональными процессами при помощи модернизации инструментальной (сервисной) стороны информатизации.

Далее, в исследовании было выявлено, что главными показателями положения дел в регионах, отражающими все аспекты, являются экспертные оценки технико-технологического развития и уровня индустриализации региона, а также оценки деятельности властей по улучшению ситуации с загруженностью предприятий. Они не только отражают главный показатель развития региона (ВРП), но и показатель модернизации Н.И. Лапина. Достаточно обратить внимание на то, что субъективное мнение экспертов широко отражает

объективную ситуацию. Это подкрепляет доверие к использованию субъективных оценок при выявлении уровня развития народного хозяйства регионов.

В ходе анализа состояния социальной инфраструктуры было выявлено, что каждый показатель, входящий в инструментальный экспертного опроса, тем или иным образом отражает ситуацию, представленную в объективизированном (статистическом) виде. Эти показатели могут стать основой оценки состояния развитости региона как территории для проживания населения. В ходе анализа было обнаружено, что во всех регионах ухудшилась ситуация с обеспеченностью рабочими местами. Материальные условия, правопорядок и горизонтальные отношения в целом остаются на прежнем уровне. Социальная инфраструктура ухудшилась в Дагестане, а улучшилась в Якутии. Транспортная ситуация ухудшилась в Омской области. Работа здравоохранения ухудшилась в Нижегородской области, Башкортостане, а также в Калмыкии и Дагестане. Социальное воспроизводство (школы, развлечения, отдых) ухудшилось в Якутии и Дагестане. Для осуществления модернизационных процессов необходимо наличие институциональных условий для воспроизводства регулятивных средств и механизмов. Они должны позволять региональным субъектам управления адекватно отвечать на внешние и внутренние вызовы, способствовать конструктивным преобразованиям на всех уровнях (вертикальных и горизонтальных) социального взаимодействия, регулировать организацию и обеспечение всей системы жизнедеятельности региона. При выявлении состояния и характера институционально-регулятивных сфер жизнедеятельности регионов мы пришли к таким выводам.

Заключение (Conclusions). Научная новизна и практическая польза исследования состоит в обосновании актуальности нового этапа институционального регулирования отношений между российским обществом и государством на основе учета

специфических трендов социокультурной модернизации регионов, находящихся на разных этапах цивилизационного развития. При этом делается особый акцент на роль в этом процессе властно-управленческой вертикали, выполняющей одновременно функции сохранения целостности страны и регуляции отношений между государством и обществом как сторонами «общественного договора». В соответствии с планом работы, мы сосредоточились на решении четырех типов научно-исследовательских задач.

1. Теоретико-методологических. В этой части мы взяли на себя труд обосновать необходимость своего рода «импорто-замещение» западной модели т.н. «эффективного менеджмента», который усиливает отчужденность в отношениях между органами власти и населением. Тем самым мы обязались содействовать разработке отечественной модели управления, более адекватной реальному состоянию и перспективам трансформации систем управления в регионах с разным уровнем модернизации. В ходе нашего исследования подтвердилось предположение о том, что в каждом из российских регионов реализуются собственные модели социальной организации и управления, о которых мы еще мало что знаем. Мы можем предварительно считать, что они более полно отражают региональную специфику социальных отношений и в этом качестве должны находить признание в работе всех звеньев властно-управленческой вертикали.

2. Аналитических. Мы обязались получить и получили относительно более полные, чем ранее в социологии управления, эмпирические данные для моделирования проблем реформирования властно-управленческой вертикали на основе оценок населением своего уровня жизни и роли этой вертикали в решении общих и частных задач социокультурной модернизации регионов.

3. Методических. Разработаны, опробованы и сделаны выводы относительно возможностей предложенных нами мето-

дов социальной диагностики, гражданской экспертизы в полевых и дистанционных исследованиях проблем управления. Они способны работать в режиме мониторинга и прогнозного проектирования с использованием информационно-компьютерных технологий (ИКТ). Нами обобщены возможности сочетания в одном исследовании четырех видов методик: массового опроса, квалифицированной «элитной» экспертизы, контент-анализа печатных СМИ и спонтанного общения жителей регионов в социальных сетях.

4. Практических. В итоге подготовлены модельные предложения для проведения управленческих экспериментов в регионах на основе современных информационно-компьютерных технологий и систем сбора, обработки и анализа социологических данных. Несмотря на то, что результаты исследовательского Проекта считаются предварительными, они представляют собой достаточный материал для начала разработки в перспективе общероссийской Программы реформирования властно-управленческой вертикали с учетом стратегий развития регионов с разным уровнем социокультурной модернизации. В основу нашего исследования было положено то идейно-политическое соображение, что либерально-демократическая революция 90-х годов и последующие реформы сверху, проведенные в определенном смысле в интересах криминально-олигархического слоя, создали недоверие к действиям федеральной, региональной и местной властей и породили феномен отчуждения. Он проявился и проявляется в недоверии значительной части населения ко всем звеньям властно-управленческой вертикали. На этой платформе и с учетом имеющегося у авторского коллектива опыта исследований в области социологии управления, были разработаны такие элементы исследовательской Программы, как социальная и научная проблемы, объект и предмет исследования, выдвинуто шесть проверяемых гипотез, разработана блок-схема эмпирических показателей по четы-

рем инструментальным направлениям: репрезентативный массовый опрос, оценки положения дел на местах со стороны специалистов-экспертов, контент-анализ аудитории СМИ и массивов данных сетевого общения в отобранных регионах.

В итоге социальная проблема стала трактоваться как раскол между обществом и властью по критериям субстанционального отношения к внешним и внутренним вызовам, что эмпирически должно проявляться в весьма заметном разрыве между высоким уровнем поддержки населением внешней политики и его значительным беспокойством относительно способности властно-управленческой вертикали в целом и на уровне местных органов власти успешно решать внутренние проблемы социально-экономического характера, и прежде всего – повышения уровня и условий жизни в регионах, исторически находящихся на различных уровнях цивилизационного и, конкретно, социокультурного развития. Сомнения в способности властно-управленческой вертикали одновременно успешно решать внешнеполитические и внутренние проблемы страны (Россия, реформирование..., 2017) подтвердилась еще на этапе пилотного исследования Центра социологии управления и социальных технологий ИС РАН в 2012-2014 гг. Уже тогда голоса респондентов из различных регионов страны разошлись в вопросе необходимости коренного реформирования отечественной системы власти и управления. Треть выступили за такое реформирование, треть – против и несколько больше трети воздержались или, вернее, не приняли определенного решения ни в ту, ни в другую сторону. С этим социологическим фактом не могут не считаться ни политологи, ни политики.

Научную проблему мы сформулировали как необходимость выяснения способности властно-управленческой вертикали регулировать уровень напряженности в обществе, которая возникает в отношениях между государством и гражданами одновременно с решением проблем внеш-

ней и внутренней политики в конкретной исторической ситуации, и влиять на процессы модернизации в стране и в регионах. Особое значение в этих условиях мы стали придавать разработке научно-методических возможностей прогнозирования развития ситуации в регионах и разработке способов упреждения роста социальной напряженности в отношениях между органами власти и населением. Объектом исследования стал противоречивый процесс взаимодействия органов власти с гражданским обществом в регионах с различным уровнем социально-экономического, социокультурного и цивилизационного развития и участия в его регулировании местного самоуправления. Предметом исследования выступили закономерности реализации «гражданского договора» в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации, призванные отражать реальные тенденции во взаимодействии органов власти и общества, знание которых дает основания для прогнозов и стратегий, направленных как на реформирование властно-управленческой вертикали, так и на решение задач перехода на более высокий уровень модернизации в каждом из регионов, исходя из его роли в стратегии страны и историко-культурных особенностей.

Эти данные позволяют нам сделать некоторые общие выводы для дальнейшей научно-исследовательской работы.

Вывод первый. В целом оправдала себя теория «общественного договора» на основе оценки деятельности всей иерархии звеньев властно-управленческой вертикали с позиции гражданского общества. Наши опасения, что естественная загруженность респондентов повседневными заботами и известная электоральная отчужденность, которая проявляется в выборных кампаниях, приведут к большому проценту не отвечающих на вопросы о различных сторонах общественной жизни, не оправдались. Вопреки этому оказалось, что население, особенно в качестве предложенной ему роли «социального эксперта», одинаково

сильно заинтересовано и разбирается в проблемах макро-, мезо- и микроуровней. Тем самым мы получили возможность в дальнейшем работать с полноценными измерительными шкалами.

Вывод второй. Предложенные нами измерители отношения населения к работе органов власти и управления различных уровней позволяют не просто описать реальное положение дел, но и проверить довольно большой круг эмпирических гипотез относительно отношения населения к результатам работы органов власти в регионах и отношения органов власти и управления в регионах к проблемам населения. Материал исследования фактически позволяет включить необходимое и достаточное число факторов для полноценного описания существующих здесь причинно-следственных связей в соответствии с проблемой взаимодействия сторон в системе «власть – общество».

Вывод третий. На основе предварительного анализа данных по двенадцати регионам мы убедились в том, что проблема реформирования властно-управленческой вертикали действительно тесно связана с уровнем социокультурного, цивилизационного развития того или иного региона. Эта проблема решается не столько в Кремле и в аппаратах губернаторов, а в отношении населения и к тому, и к другому полюсу властно-управленческих действий и взаимодействий. Это означает, что есть возможность положительно ответить на центральный вопрос проблемы: при каких условиях выполнения «гражданского договора» регионы могут начать или продолжить свой путь к успешной модернизации?

Вывод четвертый. В исследовании предусмотрена возможность уточнения типов регионов по социокультурным показателям. Она заложена путем введения дополнительного набора объективных и оценочных показателей в досье на каждый регион, что представляет особый предмет специальной теоретико-методологической, эмпирической разработки и может быть

использовано при построении более детальной и практически применимой для целей стратегического планирования и управления группировки регионов.

Вывод пятый. В качестве отдельной методики в тему исследования была заложена возможность операционализации проблем субъектности населения как сторонников, противников и медиаторов в отношениях с органами власти и управления. Это позволяет прогнозировать состояния социальной стабилизации или дестабилизации в регионах и своевременно выстраивать диалогические формы принятия перспективных решений. Прикладной аспект исследования позволяет выходить на долгосрочные проекты технологий систем управления в целях выявления точек роста и условий поддержки населением стратегий социокультурной модернизации в своих регионах и практически решать упоминающуюся выше проблему «импортозамещения» в работе звеньев отечественной властно-управленческой вертикали. В этой связи в процессе работы над Проектом были обсуждены и включены в разработку инструментов новые идеи. В частности, в исследовательском коллективе согласились: а) делать акцент не на глобальной, а на среднесрочной стратегии в рамках концепции интегрирующей модернизации; б) что нельзя недооценивать прослойку «медиаторов» в тактике и в стратегическом развитии регионов, иначе это приведет появлению социальных барьеров, к непродуктивной борьбе «левых и правых»; в) нужно отказываться от решения проблем одним махом, по всей стране, через приказы, указы и постановления, а делать эксперименты в отдельных регионах и обобщать передовой опыт; г) нужно учитывать историко-культурные условия и тренды цивилизационного развития каждого региона и переходить к локализации региональной политики и де-юре и де-факто; д) нужно всемерно содействовать проведению в регионах мини-максной социальной политики, направленной одновременно на обеспечение «стандарта благополучия» для всех по критерию комфортных

условий жизни, и строить перспективу социального развития с прицелом на более высокую ступень модернизации в стратегическом отношении; е) рассматривать принципы правового социального государства как основание для оценки типа социокультурной модернизации, а также оценки властно-управленческих отношений в регионах, между регионами и в отношениях с Центром.

Опросы показывают, что население готово поддержать такую региональную политику. В частности, в ее реализацию должны входить: 1) контроль справедливого распределения финансовых ресурсов между центром и регионами, между муниципальными и региональными бюджетами в интересах развития населения; 2) реализация Федерального закона № 683 от 31.12.2015 г. «О Стратегии национальной безопасности» (в том числе включающего вопросы качества жизни граждан, защищенность прав и свобод).

В итоге была выработана общая позиция исследовательского коллектива: российская модернизация является острой социально-политической проблемой и для общества, и для государства, которую необходимо осознано и конструктивно решать в ближайшее десятилетие: 1) в политическом отношении путем пересмотра концепции «гражданского договора» начала 90-х годов прошлого века и соответствующих разделов Конституции РФ, 2) в социально-организационном отношении путем реформирования работы властно-управленческой вертикали и организации поддержки нового договора со стороны большинства граждан и 3) в научном – путем организации инфо-коммуникативной обратной связи на основе социологического мониторинга мероприятий по модернизации социокультурного развития регионов и повышения стандарта социального благополучия населения.

Список литературы

Атлас модернизации России и ее регионов: социоэкономические и социокультурные

тенденции и проблемы: коллективный научный труд / сост. и отв. ред. чл.-корр. РАН Н. И. Лапин. М.: Весь Мир, 2016. 360 с.

Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта. М.: Новый хронограф, 2008. 938 с.

Гонтмахер Е. Ш. Российская исполнительная власть: реальная и необходимая. В сб. статей: Государство. Общество. Управление / под ред. С. Никольского и М. Ходорковского. М.: Альпина Паблишер, 2013. С. 275-288.

Давыдов А. П. Проблема медиации в европейской культуре: Запад и Россия // Ответственные науки и современность. 2000. № 6. С. 82-93.

Лепский В. Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ). М.: «Когито-Центр», 2015. 107 с.

Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития // Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII-XIII Дридзеvских чтений (21-22 ноября 2013 г.) / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: Институт социологии РАН, 2014. 548 с.

Проблемы управления и управляемости социальных процессов: методология, методы и процедуры социологического исследования // Материалы Второй Всероссийской научной конференции «Социальное управление, коммуникация и социально-проектные технологии» и VII Дридзеvских чтений (25-26 октября 2007 года) / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: ИС РАН, 2008. 514 с.

Проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в контексте процессов социокультурной модернизации регионов. ИНАБ № 1 / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: Институт социологии РАН, 2016. 348 с. URL: http://www.isras.ru/files/File/publ/inab_2016_1.pdf (дата обращения: 22.04.2018).

Проблемы социокультурной модернизации регионов России; под ред. Н. И. Лапина, Л. А. Беляевой. М.: Academia, 2013. 415 с.

Россия и мир: глобальные вызовы и стратегии социокультурной модернизации // Материалы Международной научно-практической конференции, Москва, 12-13 октября 2017 г. / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. 760 с.

Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регио-

нов [монография] / отв. ред. А. В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. 432 с.

Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы исследований // Материалы IX Дридзеvских чтений / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: ИС РАН, 2010. 520 с.

Тихонов А. В. Реформирование работы органов власти и управления как неотложная национальная проблема // Научный результат. Социология и управление. 2017. Т. 3, № 4. С. 70-106.

Management of Human Resource // Journal of European Industrial Training. 1989. Vol. 13, № 1.

Geddes P. Cities in Evolution. London, 1949. 745 p.

Inglehart R. Cultural shift in advanced industrial society. Princeton University Press, 1990.

Lasswell H. D. Psychopathology and Politics. Chicago: University of Chicago Press, 1930. 339 p.

Mayo E. The Social Problems of an Industrial Civilization. Boston, 1945.

Simon H. A. The New science of Management Decision. NY: Harper and Row, 1960.

Wren D. A. The Evolution on Management thought. NY, 1987.

References

Atlas modernizatsii Rossii i ee regionov: sotsioekonomicheskie i sotsiokul'turnye tendentsii i problemy: kollektivny nauchny trud [Atlas of modernization of Russia and its regions: socio-economic and socio-cultural trends and issues: a collective scientific work] (2016), in Lapin, N. I. (ed.), Ves' Mir, Moscow, Russia. (In Russian).

Ahiezer, A. S. (2008), *Russia: criticism of historical experience*, Novy khronograf, Moscow, Russia. (In Russian).

Gontmaher, E. Sh. (2013), "Russian Executive power: real and necessary", in Nikol'skiy, S. and Hodorkovskiy, M. (ed.), *V sb. statey: Gosudarstvo. Obshchestvo. Upravlenie* [In collection of papers: State. Society. Management], Al'pina Publisher, Moscow, Russia, 275-288. (In Russian).

Davydov, A. P. (2000), "The problem of mediation in European culture: the West and Russia", *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, (6), 82-93. (In Russian).

Lepskiy, V. E. (2015), *Evolution of management concepts (methodological and philosoph-*

ical analysis), Kogito-Centr, Moscow, Russia. (In Russian).

Materials of the all-Russian scientific-practical conference and XII-XIII Dridze readings (2014), in Tikhonov, A. V. (ed.), IS RAS, Moscow, Russia. (In Russian).

Proceedings of the Second all-Russian scientific conference "Social management, communication and socio-design technology" and VII Dridze readings (2008), in Tikhonov, A. V. (ed.), IS RAS, Moscow, Russia. (In Russian).

Problems of reforming the power-management vertical in the context of the processes of socio-cultural modernization of the regions. INAB 1. (2016), in Tikhonov, A. V. (ed.), IS RAS, Moscow, Russia [Online], available at: http://www.isras.ru/files/File/publ/inab_2016_1.pdf (Accessed 22 April 2018).

Problems of socio-cultural modernization of Russian regions (2013), in Lapin, N. I. and Belyaeva, L. A. (ed.), Academia, Moscow, Russia. (In Russian).

Russia and the world: global challenges and strategies of socio-cultural modernization. Materials of the International scientific-practical conference (2013), in Tikhonov, A. V. (ed.), FNISTS RAN publ., Moscow, Russia. (In Russian).

Russia: reforming the power-management vertical in the context of socio-cultural modernization of regions (2017) in Tikhonov, A. V. (ed.), FNISTS RAN publ., Moscow, Russia. (In Russian).

Social substantiation of strategies of urban, regional and corporate development: problems and methods of research. Proceedings of IX Dridze readings (2010), in Tikhonov, A. V. (ed.), IS RAS, Moscow, Russia. (In Russian).

Tikhonov, A. V. (2017), "The reform of the authorities and management as an urgent national problem", *Research result. Sociology and management*, 3(4), 70-106. (In Russian).

"Management of Human Resource" (1989), *Journal of European Industrial Training*, 13 (1).

Geddes, P. (1949), *Cities in Evolution*, London, UK.

Inglehart, R. (1990), *Cultural shift in advanced industrial society*, Princeton University Press, Princeton, USA.

Lasswell, H. D. (1930), *Psychopathology and Politics*, University of Chicago Press, Chicago, USA.

Mayo, E. (1945), *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Boston, USA.

Simon, H. A. (1960) *The New science of Management Decision*, Harper and Row, New-York, USA.

Wren, D. A. (1987), *The Evolution on Management thought*, New-York, USA.

Конфликты интересов: у авторов нет конфликта интересов для декларации.

Conflicts of Interest: the author has no conflict of interest to declare.

Тихонов Александр Васильевич, доктор социологических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук.

Alexandr V. Tikhonov, Doctor of Sociology, Professor, Chief Researcher, Head of the Center for Sociology of Management and Social Technologies, Federal Center for Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences.