

# Т е м а н о м е р а Социология управления: проблемы реформирования

---

## Проблема реформирования системы управления в стране: к истории разработки исследовательской программы



**Тихонов Александр Васильевич** –  
доктор социологических наук, профессор,  
руководитель Центра социологии управления  
и социальных технологий, Институт социологии  
ФНИСЦ РАН, Москва

*E-mail:* [alvast39@mail.ru](mailto:alvast39@mail.ru)

# Проблема реформирования системы управления в стране: к истории разработки исследовательской программы

DOI: 10.19181/vis.2018.25.2.506

**Аннотация.** Статья<sup>1</sup> посвящена некоторым важным вехам в истории разработки коллективом Центра социологии управления и социальных технологий ИС ФНИСЦ РАН собственного подхода к исследованию проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в контексте социокультурной модернизации регионов. Всем известны общие требования к структуре программ эмпирического исследования: выделение проблемы, предмета, выдвижение гипотез, разработка методик их проверки, но довольно редко публикуются данные о процессе поиска научным коллективом адекватного теоретико-методологического подхода к комплексной социальной проблеме. Такая работа была начата нами более десяти лет назад. Она прошла несколько этапов: 1) специальную конференцию под эгидой РОС, где обсуждался вопрос о проблеме разработки социальных стратегий в развитии регионов, 2) повторную конференцию через три года, где была поставлена и обсуждена проблема модернизации развития регионов и роли в этом процессе властно-управленческой вертикали, 3) разработку инструментария массового опроса в форме «гражданской экспертизы» и его опробование на примере 4-х регионов с включением в оценку их развития критериев уровня социокультурной модернизации, 4) осуществление на основе 1, 2 и 3 этапов исследования в 2015–17 гг. в 12 регионах РФ, поддержанного грантом РФФ. В соответствии с заявкой на этот грант, оно относится к одному из приоритетных направлений в развитии критических технологий (Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 №899). Актуальность исследования определялась именно тем, что в условиях осложнившейся геополитической ситуации обострилась и необходимость разработки стратегических решений одновременно на внутреннем и внешнем направлениях. Особое значение приобретает новое знание относительно возможностей регулирования отношений «власть – общество» с позиций теории «общественного договора», требующей своевременного и адекватного реагирования на вновь открывшиеся обстоятельства. Ответом на новые вызовы и угрозы может стать упреждающее проведение реформы властно-управленческой вертикали, которой должен предшествовать комплекс согласованных междисциплинарных исследований. Наше исследование проводилось в предметной области такой дисциплины, как социология управления. При этом мы исходили из того, что среди обстоятельств, которые уже не раз приводили нашу страну на грань катастрофы, есть симптомы, которые можно и нужно своевременно устанавливать и эксплицировать методами социологии.

**Ключевые слова:** общество и власть, внешние и внутренние вызовы, проблема реформирования системы управления, властно-управленческая вертикаль, теоретико-методологический подход, социокультурная модернизация регионов, исследовательская программа, этапы разработки программы исследования

<sup>1</sup> Грант РФФ 15-18-30077.

Сегодня, когда прошло переизбрание В. В. Путина на новый президентский срок, появилась надежда, что тема реформирования вертикали власти и управления, сложившаяся в период его правления, войдёт в практическую повестку дня. Начало его президентского срока, как известно, было омрачено трагедией АПЛ «Курск», что заставило принять программу перевооружения армии и флота, а сегодня функцию тревожного звонка выполнила трагедия в Кемерово, где испытанию подверглись отношения власти и гражданского общества. Стало ясно, что оттягивать реформирование властно-управленческой вертикали больше нельзя.

Выстраивание такой вертикали в нулевые годы состояло в том, что региональное законодательство было приведено в соответствие с федеральным, были отменены прямые выборы губернаторов (глав регионов), что снизило роль и полномочия местного самоуправления. Налоговое и бюджетное законодательство было перестроено таким образом, что около 60% налогов стало концентрироваться в федеральном бюджете. Кроме того, для повышения эффективности централизованного управления Указом № 849 от 13 мая 2000 г. были введены 7 федеральных округов. Тем самым во имя сохранения целостности страны и повышения управляемости происходящих в ней процессов в стране была осуществлена сверхцентрализация власти или, по А. С. Ахиезеру, очередная победа монологизации над диалогизацией в отношениях власти и российского общества [Ахиезер 2008: 793]. Практически это означало прямое увеличение роли государства во всех сферах жизни общества: а) в экономике – создание монополистов в виде госкорпораций (например, Росатом, Ростехнология, ВЭБ) и предприятий с контрольным пакетом акций у государства, начиная с Газпрома; б) в перераспределении доходов в пользу чиновников и властных групп, интерпретируемое гражданами как аппарат принуждения; в) как следствие, в усугублении социального неравенства в стране (увеличение коэффициента Джини с 0,395 до 0,422 и др.); г) в снижении доли ВВП, идущей на образование, здравоохранение, поддержку ЖКХ, и при этом значительное увеличение расходов на оборону и правоохранительные органы. В итоге в региональной политике только небольшая часть регионов стала финансово самостоятельной, а остальные в той или иной степени зависят от субсидий и дотаций из федерального центра. Анализ сложившейся таким образом роли нынешнего российского государства с позиции необходимости развития страны в соответствии с глобальными вызовами и необходимостью поддержания в обществе внутреннего социального порядка указывает, по мнению ряда авторов, на необходимость его радикальной реорганизации (см., например, [Гонтмахер 2013]). Со временем такое стремление стало пониматься в академической

среде как актуальная научно-исследовательская задача. Для её решения действительно нужна не только политическая воля, но и знания факторов, которые могли бы содействовать превращению самой системы управления в стране в эффективно работающий институт. Этим вопросом мы стали вплотную заниматься вместе Институтом народно-хозяйственного прогнозирования по программе Президиума РАН с 2005 г. Важный шаг в этом направлении был сделан ЦИСИ ИФ РАН (рук. Н. И. Лапин), когда была адаптирована к нашим условиям методика проф. Хэ (Китайская академия наук), направленная на исследование цивилизационных различий между субъектами РФ. ЦИСИ обосновал и исследовал существенные различия между российскими регионами по критерию уровня их социокультурной модернизации [Проблемы социокультурной... 2013; Атлас модернизации... 2016]. В частности, это означало, что сверхцентрализованная работа системы органов власти и управления в такой стране, как наша, объективно осложняет использование потенциала регионов для их же саморазвития.

Однако и в этой фундаментальной работе институционально-регулятивный аспект модернизации регионов, представленный властно-управленческой вертикалью, оставался слабо разработанным. Мы посчитали, что более тщательное изучение проблемы связи развития регионов и работы органов власти позволило бы полнее описать и объяснить стоящие перед страной проблемы адекватного ответа на внешние и внутренние вызовы. При этом нельзя было не учитывать, что в России, как, собственно, и в любой стране, есть оппозиция и что в её отношениях с органами власти традиционно работает конфронтационная логика. У нас она нередко приводит, как об этом свидетельствовал А. С. Ахиезер, к обострению вековечного социокультурного раскола [Ахиезер 2008: 905]. С особой остротой симптомы такого раскола проявляются на крутых поворотах истории. С позиций социологии управления не вполне ясно, при каких условиях эта логика способна придавать развитию социальных процессов в стране созидательно-творческий характер, а в каких – разрушительный: то ли когда оппозиция сама станет властью, то ли когда она научится быть конструктивной ещё до этого? На вопросы, как, когда и при каких условиях это возможно, нельзя ответить в общих словах. Они носят фундаментальный характер и для сохранения устойчивого развития страны. Исторический опыт показывает, что плохое управление само собой, самотёком, скорее сменится на ещё более худшее, чем предыдущее, если мы не будем принимать в расчёт закономерности, которые приводят к тем или иным результатам вмешательства в социальные процессы. Самым приемлемым вариантом перестройки системы управления в нашей стране могла бы стать постановка и решение этой проблемы в рамках комплексной государственной про-

Анализ роли нынешнего российского государства с позиции необходимости развития страны в соответствии с глобальными вызовами и необходимостью поддержания в обществе внутреннего социального порядка указывает на необходимость его радикальной реорганизации.

граммы с участием институтов РАН и регионов на основе отдельных исследований и экспериментов. Но кто согласится на такую программу без убедительных результатов эмпирических исследований, когда проще и легче при смене власти заселить управленческий аппарат «своими людьми» и создать удобную для Центра систему вертикального подчинения? Ниже мы расскажем об имеющемся у нас заделе обоснования социолого-управленческого подхода к решению такой задачи. В Центре социологии управления и социальных технологий Института социологии ФНИСЦ РАН накоплен некоторый опыт эмпирического измерения феноменов власти и управления, что в итоге позволило приступить к разработке нового исследовательского проекта на материалах 12 регионов, находящихся (согласно методике ЦИСИ ИФ РАН) на разных уровнях цивилизационного и, в частности, социокультурного развития. К этому выводу мы пришли в результате работы по гранту РФФИ (2015–17 гг.). Ему предшествовали три подготовительных этапа, в результате которых в коллективе Центра был выработан общий теоретико-методологический подход к социологическому исследованию проблемы реформирования системы управления в стране. Надеемся, что обращение к недавней истории его разработки может представить отдельный научный интерес.

Начало систематической работе в этом направлении было положено более 10 лет назад ещё на первом этапе осмысления сложившейся в стране (и в социологии) проблемной ситуации с системой управления. Первый результат нашёл отражение в материалах специально подготовленной конференции под названием «Социальное обоснование стратегий городского, регионального и корпоративного развития: проблемы и методы развития» [Социальное обоснование... 2010]. На этой конференции были заслушаны и два моих доклада: 1) Модернизация по-российски и выбор стратегии теоретико-прикладного исследования возникающих проблем и 2) К обоснованию программы сетевого мета-проекта «Готовность отечественной системы управления к решению задач модернизации и экономического развития». В последнем докладе были сформулированы некоторые элементы новой программы исследования и предложено региональным отделениям РОС включиться в её реализацию на добровольных началах. В итоге отдельные регионы действительно включились, а частичную финансовую поддержку оказал РФФИ. Результаты этой работы были подведены на следующей конференции под названием «Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития» 21–22 ноября 2013 г. [Модернизация отечественной... 2014], материалы которой были изданы тиражом в 120 экз., что, увы, не сделало её результаты достоянием широкой общественности. Подготовка

и проведение конференции стали вторым этапом нашей работы по проблеме реформирования системы управления в стране. Поэтому остановлюсь на некоторых результатах подробнее.

Центральную роль в организации конференции сыграл коллективный доклад Центра СУ и СТ ИС РАН по материалам мета-проекта под общим названием «Гражданская экспертиза сферы управления»<sup>1</sup> [Модернизация отечественной... 2014]. Опубликованный отчёт об этой конференции составил более 500 стр. Для представления о его содержании, которое стало предпосылкой наших дальнейших исследований, достаточно перечислить наименование секций: 1. «Методологическая организация исследования проблем модернизации отечественной системы управления»; 2. «Информационные технологии в практике регионального управления»; 3. «Проблемы трансформации коммуникативного пространства в процессе модернизации управления»; 4. «Участие граждан в принятии решений как основание модернизации систем управления»; 5. «Проблемы модернизации городского управления и местного самоуправления»; 6. «Стратегический поиск адекватных ответов на глобальные и внутренние вызовы»; 7. «Экоантропоцентрическая социология и социально обоснованное градостроительство» (XII Дридзеvские чтения).

Основным достижением этого этапа работы стало осознание возможности исследования проблемы социокультурного раскола в обществе с помощью специально разработанных социологических процедур. В этой связи в коллективном докладе демонстрировались возможности так называемого «триплекс-анализа», согласно которому обычное измерение отношения респондента к действиям социальных акторов рассматривается одновременно с трёх позиций: 1) поддержка этих действий, 2) нейтральное 3) отрицательное к ним отношение. Четвёртая позиция (вообще неответивших) рассматривалась как категория невключённых в общественную жизнь, что может представлять самостоятельный предмет исследования. Во-первых, за каждой из таких позиций стоят разные категории респондентов, а их количественное соотношение свидетельствует об особенностях социальной ситуации, что нас как социологов и интересует в первую очередь. Во-вторых, нейтральное отношение (ни «за», ни «против») в ситуации социокультурного раскола мы вправе интерпретировать как «воздержавшиеся от крайних оценок», что становится существенным признаком «медиативного поведения» респондентов [Давыдов 2014: 35]. Значит, при определённых обстоятельствах допускается возможность превращения сегодняшнего нейтрального отношения респондентов

<sup>1</sup> В качестве соавторов выступили: Е. А. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова и В. В. Щербина.

к той или иной ситуации во вполне определённое – позитивное или протестное. Отсюда был сделан важный теоретико-методологический вывод о том, что с помощью триплекс-анализа можно эксплицировать соотношение социальных сил с позиций их поддержки всех звеньев властно-управленческой вертикали. Это открывало новые возможности для изучения всего диапазона социальных отношений с позиций эксплицирования социокультурного раскола в обществе и более глубокого понимания феномена предстоящих в нём изменений [Модернизация отечественной... 2014]. Добавим к этому, что пробные замеры проводились в 2011–12 гг. (до событий на Украине) на массиве в 3365 анкет, собранных в Башкортостане, Удмуртии, Татарстане, Ямало-Ненецком АО и в Белгородской области (плюс 285 анкет из Казахстана) и носили предварительный характер (в смысле проверки работы методик). При этом 40% данных из этого массива были получены в порядке опробования возможностей опросных методик через интернет.

Приведём несколько примеров описания проблемной ситуации в общественном сознании по результатам триплекс-анализа. Общая картина отношения респондентов к деятельности звеньев властно-управленческой вертикали (по схеме «сторонники–медиаторы–противники») на российском подмассиве показал, что привычная властно-управленческая вертикаль имеет не совсем привычное очертание: на первом месте по уровню социальной поддержки органов власти и управления оказались администрации предприятий и организаций (41,0–32,1–26,9); второе место у Президента РФ (32,0–34,4–34,6); третье место у администрации регионов (28,9–32,5–39,5); четвёртое – у Правительств РФ (28,0–35,1–36,8); пятое – у администрации городов, посёлков (26,1–35,8–38,1); шестое – у отраслевых министерств (21,6–34,9–43,5;7); седьмое – у Совета Федерации (19,9–35,4–47,7); восьмое, последнее место во властно-управленческой иерархии – у Государственной думы (18,6–35,1–49,8). При этом мы отметили, как от уровня к уровню растёт протестное настроение населения и как конкретно меняется соотношение «сторонников» органов власти и управления, «медиаторов» и «противников» [Модернизация отечественной... 2014]. Пример показывает, что тема раскола в российском обществе – не фигура речи, а социальная реальность: расколото население, расколото и сама властно-управленческая вертикаль, что меняет представления о месте и роли геометрически, казалось бы, выстроенной иерархии в нашей стране. Без особых комментариев хочется обратить внимание на два обстоятельства: на заметное в тот период времени превалирование «противников» системы власти и управления над «сторонниками» практически по всей

Тема раскола в российском обществе – социальная реальность: расколото население, расколото и сама властно-управленческая вертикаль, что меняет представления о месте и роли геометрически, казалось бы, выстроенной иерархии в нашей стране.

иерархии государственных органов и на значительный вес групп населения, которых мы относим к «неопределившимся» или к «медиаторам». Понятно, что достаточно относительно небольшой группе этих «медиаторов» (примерно около 10%) ситуативно поддержать ту или другую из противостоящих сторон, чтобы коренным образом изменить обстановку в стране.

Работа на третьем этапе по гранту РФ (15-18-30077) проводилась в два подэтапа. Результаты первого были опубликованы в Информационно-аналитическом бюллетене № 1 ИС РАН в 2016 г. [Проблемы реформирования... 2016]. Целью этого подэтапа было отработать на малых выборках аналитический аппарат и установить творческий интерфейс между исследовательскими направлениями и группами по проверке выдвинутых гипотез. В этом бюллетене были представлены и результаты пилотного исследования проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в связи с особенностями протекания процессов социокультурной модернизации в регионах России. Содержание бюллетеня построено на материалах исследований 2015 г. в четырёх регионах: Московская и Белгородская области, республики Башкортостан и Калмыкия, ранжированных по уровням социокультурной модернизации. Здесь же были откорректированы и элементы программы исследования: проблема, объект и предмет; выдвинуты гипотезы, поставлены задачи; разработаны методы сбора, обработки и анализа данных. Полевой этап исследования продолжался и в 2016 г. (ещё в восьми субъектах РФ). Обобщённые итоги подведены на специально организованной международной конференции в октябре 2017 г. в Москве. В результате были доработаны такие элементы программы исследования, как социальная и научная проблемы, объект и предмет изучения, выдвинуто шесть проверяемых гипотез, разработана блок-схема эмпирических показателей на основе репрезентативного массового опроса, на основе опроса экспертов из регионов, а также изучения аудитории СМИ и массивов сетевых данных по отдельным регионам. В общем плане социальная проблема стала пониматься нами как раскол между обществом и властью по критериям субстанционального отношения к внешним и внутренним вызовам. Эмпирически это должно было проявиться в весьма заметном разрыве между высоким уровнем поддержки населением внешней политики руководства страны и его значительным беспокойством относительно способности властно-управленческой вертикали в целом (и на уровне местных органов власти) успешно решать внутренние проблемы социально-экономического характера. Прежде всего, речь шла о повышении уровня и условий жизни в регионах, исторически находящихся на различных этапах цивилизационного и социокультурного развития. Сомнения в способности властно-управленческой вертикали успешно решать

одновременно внешнеполитические и внутренние проблемы страны подтвердились на этапе пилотного исследования нашего Центра социологии управления и социальных технологий ещё в 2012–14 гг. Здесь отметим, что голоса респондентов из различных регионов страны разошлись в вопросе необходимости реформирования отечественной системы власти и управления. Треть выступили за такое реформирование, треть – против и несколько больше трети воздержались, или, вернее, не приняли определённого решения ни в ту, ни в другую сторону [Проблемы реформирования... 2016: 62]. Научную проблему мы сформулировали в итоге как необходимость выяснения способности властно-управленческой вертикали регулировать уровень напряжённости в обществе, которая возникает в отношениях между государством и гражданами, одновременно с решением проблем внешней 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 способов упреждения роста социальной напряжённости в отношениях между органами власти и населением. Объектом исследования стал противоречивый процесс взаимодействия органов власти с гражданским обществом в регионах с различными уровнями социально-экономического, социокультурного и цивилизационного развития и участия органов власти и управления в его регулировании. Предмет рассмотрения – закономерности реализации «гражданского договора» в регионах с разными уровнями социокультурной модернизации. Они отражают реальные тенденции во взаимодействии органов власти и населения, знание о которых даёт основания для прогнозов и разработки стратегий, направленных как на реформирование властно-управленческой вертикали, так и на решение задач перехода регионов на характерный для каждого из них в отдельности более высокий уровень модернизации. Для выявления факторов и обстоятельств, определяющих эти закономерности, нами было выдвинуто несколько эмпирически проверяемых гипотез. В частности: 1) стиль и характер построения системы управления в регионе устанавливаются в зависимости от состава и интересов доминирующих социальных групп, которые либо деформируют отношения управления в свою пользу, подменяя их отношениями власти и собственности, либо всё же с разным успехом выполняют собственно управленческие функции в соответствии с реальными вызовами; 2) состав и активность доминирующих в регионе групп устанавливаются в зависимости от объективных тенденций социокультурной модернизации регионов и от их отношений с Центром либо независимо от состояния проблем с модернизацией, либо в каком-то их сочетании, что можно установить

эмпирическим путём и квалифицировать как степень «развитости системы управления»; 3) степень развитости системы управления проявляется в способности своевременно решать перспективные задачи развития страны с учётом культурных и исторических особенностей регионов и с участием населения. В стране от Правительства до федеральных округов и регионов всё ещё копируется западная система управления, известная как концепция «эффективных менеджеров». В то же время не используется в должной мере обобщение отечественного опыта управления (например исследование О. В. Аксеновой [Аксенова 2016]) и разработка нашей модели социального государства, предусмотренной Конституцией РФ. Уже можно твёрдо сказать, что социальная организация и, соответственно, социальное управление в регионах (субъектах РФ) могли бы быть более гибкими и разнообразными, как и у государств Европы, объединившихся в ЕС, но это потребовало бы адекватной политики со стороны федерального Центра. Пока же мы не видим даже осознания необходимости разработки такой политики. Тем не менее мы предположили, что переход на более эффективную систему управления всё же связан с более высоким уровнем социокультурной модернизации регионов.

Представляют интерес и другие выводы. Так, например, реальная система управления в стране с её подсистемами обладает низкой сензитивностью к спонтанным процессам социокультурного группообразования в регионах (например, этническим, религиозным, миграционным, протестным, волонтерским, политическим, культурно-творческим и т. п.), и при этом сопровождается завышенными ожиданиями чиновников относительно организации работы с отдельными группами населения. Это видно и на примере отсутствия своевременной реакции региональных органов власти и управления на инициативы отдельных групп населения в СМИ и в сетях, что зафиксировано в нашем исследовании. Обнаружено, что застойное состояние пирамид территориального управления (властной, экономической и административной) связано с тем, что они строятся сверху вниз в интересах сохранения господствующего положения органов власти и не способны поддерживать самоорганизацию территориальных общностей, принижая тем самым её фундаментальную роль в местном самоуправлении. Например, у нас упорно игнорируется принцип субсидиарности в формировании МСУ, как и опыт дореволюционного земства.

Предполагается, что при определённой политике федерального центра повышение статуса региона в связи с переходом к более высокому уровню модернизации может положительно сказываться на общей тенденции. Но это утверждение требует подтверждения в деталях. Это и другие, более конкрет-

Реальная система управления в стране обладает низкой сензитивностью к спонтанным процессам социокультурного группообразования в регионах (например, этническим, религиозным, миграционным, протестным, волонтерским, политическим, культурно-творческим и т. п.).

ные предположения учитывались нами при разработке общей блок-схемы предмета исследования, что привело к построению системы данных на основе связанных между собой задач отдельных эмпирических исследований со свойственными им методами сбора, обработки и анализа первичной информации. В частности, речь идёт об использовании на одних и тех же массивах данных четырёх методических подходов: I. Анализ отношения населения к условиям жизни и работе властно-управленческой вертикали в отдельных регионах на материалах массового репрезентативного опроса (А. В. Тихонов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков); II. Оценка общественно-политических ситуаций в регионах с разными уровнями социокультурной модернизации на основе оценок со стороны высококвалифицированных местных специалистов, экспертов (В. С. Богданов); III. Оценка общественно-политических позиций населения в отношении условий жизни и работы органов власти и управления в регионах с разными уровнями социокультурной модернизации на основе анализа печатных средств массовой информации – условно «провластных» и «оппозиционных» (В. А. Шилова); IV. Экспликация позиций интернет-пользователей в отношении условий жизни и работы органов власти и управления в регионах с разными уровнями социокультурной модернизации на основе исследования сетевых коммуникаций (Г. В. Градосельская). Соединение эмпирических данных в рамках общего предмета и возможность их взаимно дополнительного анализа обеспечивала единая шкала одних и тех же переменных, характеризующих степень удовлетворённости респондентов уровнем своей жизни и отношениями с органами власти и управления по месту жительства. В соответствии с такой блок-схемой переменных были подготовлены инструменты сбора, обработки и анализа первичных данных: базовая анкета массового опроса; бланк экспертного опроса специалистов из регионов; досье на включённые в исследование регионы в форме информационной карты; методика триплекс-анализа данных массового опроса для одновременного учёта позиций населения в качестве сторонников, противников и медиаторов в оценке отдельных сторон жизни в регионе и работы всех звеньев властно-управленческой вертикали; взаимно дополняющие методики анализа СМИ (как лояльных, так и оппозиционных) и, наконец, методика контент-анализа интенций интернет-сетей, их влияния на формирование отношения сетевой аудитории к деятельности звеньев властно-управленческой вертикали и к проблемам местного уровня.

В связи с конкретизацией инструментов исследования нами были уточнены и заявленные ранее элементы общей программы исследования. Повторим их в новой редакции. Социальная проблема на последнем этапе уточнения была сфор-

мулирована 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 разными уровнями социокультурной модернизации. Мы учли, что Совет Федерации в марте 2017 г. решил законодательно ввести в региональную политику такой критерий, как «стандарт благополучия». По нашим опросам 2014 г. в двух регионах, точка зрения респондентов на необходимость коренного реформирования органов власти и управления сводилась примерно к следующей пропорции: 30% «за», 30% «против» и 40% «воздержались». Трудно сказать, куда качнётся маятник «воздержавшихся» завтра. Научная проблема стала рассматриваться 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 выступает процесс социально-культурного и цивилизационного развития российских регионов в конкретно-исторической и социально-экономической ситуации по критерию уровня социокультурной модернизации. Предметом стало выяснение типа и характера 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. Вместе с тем мы стали измерять и проявления социальной субъектности различных групп населения, их прямую или оппозиционную роль в отношениях обратной связи с органами власти и управления и в выражении степени солидарности с малыми (в т. ч. протестными) группами в регионах (как со своей территориальной общностью, так и с РФ как большим обществом). Однако поначалу эта постановка проблемы и формулирование гипотез не вполне учитывали новые обстоятельства, описанные в «Атласе». Это, прежде всего, спонтанность модернизационных процессов в России (1992–98 гг. – децентрализация, 1998–99 гг. – начало стабилизации и восстановления экономики), а вместе с тем и обострение потребности модернизации общества в целом как способа цивилизационной эволюции современной России, что привело к необходимости их отдельной интерпретации при обработке первичных данных.

По «Атласу», в 2000–2008 гг., до вхождения в экономический кризис в России происходил быстрый рост индексов первичной модернизации. В 2010–12 гг. закрепилась вторичная модернизация (на подготовительной фазе). Но, как

пишет Н. И. Лапин, этот «прорыв» соответствовал (прошу обратить внимание – А. Т.) состоянию модернизированности развитых стран мира в начале 60-х гг. XX столетия. При этом поразительно, но факт: неравномерность развития между регионами России оказалась в 2,5 раза острее, чем аналогичная неравномерность между некоторыми странами мира. Стало ясно, что процесс модернизации в нашей стране является скорее спонтанным, чем управляемым (обратим внимание, что управляемость процессов – это предмет социологии управления) и происходящим нередко вопреки противодействию коррумпированных верхов. В итоге оказалось, что принятие федеральных программ на самом деле не обеспечивает сбалансированности взаимодействия между основными социальными составляющими модернизации: технико-технологическими, социально-экономическими и социально-культурными регулятивными переменными. В «Атласе» выявлены факторы торможения модернизации: структурно-социальные, материальные и ценностно-культурные [Атлас модернизации... 2016]. Вывод: необходимо целенаправленное регулирование модернизации. И дело не только в инвестициях в экономику, а в социальной политике – в реальном повышении уровня и качества жизни населения. Эта политика сегодня даже не требует роста культурного потенциала населения, не озабочена его качеством. В этом и есть социокультурный диссонанс современного этапа российской цивилизации. У нас недооценены две фундаментальные сферы: социокультурная (нет, например, квалифицированных инженеров, техников, рабочих, но зато в большом количестве есть экономисты, юристы, менеджеры) и инновационно-стратегическая (не востребованы отечественные изобретения и разработки, в том числе и в социально-управленческой сфере: опыт социального планирования, например), которые быстрее находят применение за рубежом, чем у нас.

Таким образом, как оказалось, начало нашего исследования по гранту РФФИ пришлось на этап проявления в жизни российского общества не прогресса, а своеобразного спада, социогуманитарной рецессии, проявляющейся в некоторой неопределённости в отношении цивилизационного выбора страны и её регионов и в непонимании необходимости изменения отношений между населением и властью на основе более адекватного реальности «общественного договора». Пришлось делать вывод, что актуальные проблемы в российском обществе не только решаются с трудом, но и с трудом осознаются. Они, скорее, воспроизводятся. Мы находимся в ситуации обоснования цивилизационного выбора: либо самотёчная модернизация, либо протестная (снизу), либо авторитарная (сверху). Авторитарная, как мы уже говорили, быстро превращается в свою противоположность. Выход из этого положения Н. И. Лапин видит в спонтанной модернизации со стратеги-

ческой поддержкой государства. Что-то вроде бы похожее начинает проявляться у нас на практике, но пока не очень отчётливо. Исследование «Атласа» – это, конечно, огромный вклад научного коллектива ЦИСИ ИФ РАН в практику осуществления стратегического планирования на всех уровнях: федеральном, макрорегиональном, региональном, муниципальном. В дополнение к этому мы определяем роль властно-управленческой вертикали в целом, на уровне макросистемы, регионов, муниципальных образований, и роли местного самоуправления как фактора развития в «правильном», с позиций модернизации, направлении. Плюс к этому мы говорим о необходимости решения проблемы субъектности в цепи обратной связи на основе мониторинговых исследований и о непродуктивности рассмотрения регионов как чьих-то вотчин. Это не просто административные единицы, а общности со своей спецификой и моделями социальной жизни и к тому же политические субъекты Федерации. Эти модели и есть суть реальных социальных отношений. Прежде чем что-то конструировать сверху, их нужно тщательно изучать. В этой связи в процессе работы над нашим проектом, по сравнению с заявкой в РНФ, были обсуждены и включены в разработку инструментов новые идеи. В частности:

- в политике необходимо делать акцент не на глобальной, а на среднесрочной стратегии в рамках концепции интегрирующей модернизации;
- нельзя недооценивать прослойку «медиаторов» в тактике и в стратегическом развитии регионов, иначе это приведёт к появлению социальных барьеров, к непродуктивной борьбе «левых» и «правых»;
- нужно отказываться от решения проблем одним махом, по всей стране, через Приказы, Указы и Постановления, а делать эксперименты в отдельных регионах с их участием и обобщать передовой опыт;
- нужно учитывать историко-культурные условия и тренд цивилизационного развития каждого региона и переходить к локализации региональной политики и де-юре, и де-факто;
- необходимо проводить в регионах мини-максную стратегию, направленную на обеспечение поэтапной разработки и реализации «стандарта благополучия» по критерию уровня социокультурной модернизации и на основе опыта социального планирования;
- нужно организовать конструктивную разработку и реализацию принципов правового социального государства как оснований для оценки состояния и перспектив развития регионов.

Опросы показывают, что население в регионах выступает «за» такие инициативы. В частности, сюда входит: контроль перераспределения финансовых ресурсов между центром и регионами, муниципальными и региональными бюджетами; реализация федерального закона № 683 от 31.12.2015 г. о стратегии национальной безопасности (включающего в том числе вопросы качества жизни граждан, защищённости прав и свобод [Атлас модернизации... 2016]); долгосрочное целеполагание гуманистической модернизации (ответ на вопрос, в каком обществе мы живём и какое строим), показывающее, как можно ликвидировать диссонанс евразийско-этатистской и российско-европейской культур.

В итоге нами была выработана общая позиция коллектива исследователей, которая находит осуществление и в планах работы Центра социологии управления и социальных технологий на ближайшие четыре (2018–21) года: российская модернизация является острой социально-политической проблемой и для общества, и для государства, решение которой требует её осознания гражданским обществом и социологического сопровождения её решения при реформировании системы управления, начиная с регионов и местного самоуправления.

## Библиографический список

Аксенова О. В. 2016. Парадигма социального действия: профессионалы в российской модернизации: [монография]. М.: Институт социологии РАН. 304 с.

Атлас модернизации России и ее регионов: социально-экономические и социокультурные тенденции и проблемы / Коллективный научный труд. Сост. и отв. ред. член-корр. РАН Н. И. Лапин. М.: Издательство «Весь Мир», 2016. 360 с.

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

Гонтмахер Е. Ш. 2013. Российская исполнительная власть: реальная и необходимая // Государство. Общество. Управление: Сб. статей. М.: АЛЬПИНА ПАБЛИШЕР. 271 с.

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

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 реформирования властно-управленческой вертикали в контексте процессов социокультурной модернизации регионов. ИНАБ. № 1. [Электронное издание] / Отв. ред.

А. В. Тихонов. Электрон. текст. дан. (объем 6,14 Мб). М.: Институт социологии РАН, 2016. 348 с. DOI: 10.19181/inab.2016.1. URL: [http://www.isras.ru/files/File/publ/inab\\_2016\\_1.pdf](http://www.isras.ru/files/File/publ/inab_2016_1.pdf) [Дата посещения: 22.04.2018].

Проблемы социокультурной модернизации регионов России / Сост. и общ. ред. Н. И. Лапина, Л. А. Беляевой. М.: Academia, 2013. 415 с.

Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регионов [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.

DOI: 10.19181/vis.2018.25.2.506

## The Problem with Reforming Our Country's System of Government: Addition to the History of Developing a Research Program

*Tikhonov Alexander Vasilyevich*

**Doctor of Sociological Sciences, Professor, Head of Center of sociology of management and social technologies, Institute of Sociology, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.** E-mail: [alvast39@mail.ru](mailto:alvast39@mail.ru)

**Abstract.** This article is dedicated to certain important milestones in the history of IS RAS' "Sociology of Management and Social Technologies Center's" staff developing a bespoke approach to researching such an issue as reforming the current vertical government power structure within the context of regional socio-cultural modernization. Everyone is aware of the general structural requirements for empirical research programs, whether they are for highlighting an issue, a subject, for putting forward hypotheses, or for developing methods of verifying the latter. However, it isn't often that anyone publishes information regarding the process of a group of scientists searching for a suitable theoretical-methodological approach towards a complex social issue. We initiated such a task over ten years ago. So far it has undergone a few stages: 1) a dedicated conference under the authority of the Russian Society of Sociologists, where such a matter as the problem with developing social strategies in regional development was discussed; 2) another conference three years later, dedicated to establishing and discussing such an issue as modernizing regional development, as well as the vertical government power structure's role in this process; 3) developing the toolset for mass surveys in the form of "civic examination", and using the latter based on the example of four regions, while including in the evaluation of their development criteria for socio-cultural modernization; 4) carrying out research in twelve Russian regions throughout the years 2015–2017, based on the first three stages, and with support from a Russian Science Foundation grant. According to the application for said grant, this issue is to be considered a prioritized area for developing critical technologies (presidential order number 899 from July 7<sup>th</sup> 2011). The relevance of such research is defined specifically by the fact that, given conditions where the geopolitical situation is escalating, a need for developing strategic solutions has risen on both interior and exterior fronts. Special significance is gained by new knowledge concerning opportunities for regulating relations between government and society from the position of the "social contract" theory, which demands a timely and suitable reaction to newfound circumstances. Starting a proactive reform of the vertical government power structure can serve as an answer to new challenges and threats, which must be preceded by an array of coordinated interdisciplinary studies. Our research was conducted within the subject domain of such a discipline as management sociology. Meanwhile we come from the fact that, among

the circumstances which have brought our country to the brink of disaster multiple times, certain symptoms can be observed which can and should be established and explicated in a timely manner using sociological methods.

**Keywords:** society and power, external and internal challenges, the problem of reforming of the management system, power-management vertical, theoretical and methodological approach, socio-cultural modernization of the regions, the research program, stages of development of the research program

## References

Aksenova O. V. 2016. Paradigma sotsial'nogo deistviya: professionaly v rossijskoy modernizatsii: [monografiya]. M.: Institut sotsiologii RAN. 304 s.

Atlas modernizatsii Rossii i ee regionov: sotsioekonomicheskie i sotsiokul'turnye tendentsii i problemy [Atlas of modernization of Russia and its regions: socio-economic and socio-cultural trends and problems]. Ed. by N. I. Lapin. Moscow, Ves' Mir, 2016. 360 p. (in Russ.).

Ahiezer A. S. Rossiya: kritika istoricheskogo opyta [Russia: criticism of historical experience]. Moscow, Novy khronograf, 2008 (in Russ.). Davydov A. P. Problema mediatsii v evropeyskoy kul'ture: Zapad i Rossiya [The problem of mediation in European culture: the West and Russia]. Obshhestvennye nauki i sovremennost', 2000, no 6, pp. 82–93 (in Russ.).

Davydov A. P. 2000. Problema mediatsii v evropeyskoy kul'ture: Zapad i Rossiya // Obshhestvennye nauki i sovremennost'. № 6. S. 82–93.

Gontmakher E. S. Rossiyskaya ispolnitel'naya vlast': real'naya i neobkhodimaya [Russian Executive power: real and necessary]. Gosudarstvo. Obschestvo. Upravlenie. Moscow, 2013 (in Russ.).

Modernizatsiya otechestvennoy sistemy upravleniya: analiz tendentsiy i prognoz razvitiya Modernization of the national management system: analysis of trends and forecast of development]. Materialy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferencii i XII–XIII Dridzevskih chteniy (21–22 November 2013). Ed. by A. V. Tikhonov and oth. Moscow, IS RAS publ., 2014 (in Russ.).

Problemy reformirovaniya vlastno-upravlencheskoy vertikali v kontexte protsessov sotsiokul'turnoy modernizatsii regionov [Problems of reforming the power-management vertical in the context of socio-cultural modernization of the regions]. Ed. by A. V. Tikhonov. Moscow, IS RAS publ., 2016. 348 p. (in Russ.) DOI 10.19181/inab.2016.1

Problemy sotsiokul'turnoy modernizatsii regionov Rossii [Problems of socio-cultural modernization of Russian regions]. Ed. by N. I. Lapin, L. A. Beliaeva. Moscow, Academia, 2013 (in Russ.).

Rossiia: reformirovanie vlastno-upravlencheskoy vertikali v kontexte problem sotsiokul'turnoy modernizatsii regionov [Russia: reforming of the power-management vertical in the context of socio-cultural modernization of the regions]. Ed. by A. V. Tikhonov. Moscow, FCTAS RAS publ., 2017. 432 p. (in Russ.).

Sotsial'noe obosnovanie strategiy gorodskogo, regional'nogo i korporativnogo razvitiya: problemy i metody issledovaniy [Social justification of urban, regional and corporate development strategies: problems and research methods]. Materialy IX Dridzevskih chtenij. Ed. by A. V. Tikhonov, E. M. Akimkin, Ju. E. Duberman, E. I. Rabinovich, V. A. Shilova. Moscow, IS RAS publ., 2010 (in Russ.).