

УДК 316.4

DOI: 10.18413/2408-9338-2017-3-4-70-106

Тихонов А. В.

**РЕФОРМИРОВАНИЕ РАБОТЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
И УПРАВЛЕНИЯ КАК НЕОТЛОЖНАЯ  
НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА**

Центр социологии управления и социальных технологий  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук  
ул. Кржижановского, д. 24/35, корп. 5, Москва, 117218, Россия  
*alvast39@mail.ru*

**Аннотация.** В этом году завершается большой цикл научного самоопределения коллектива Центра социологии управления и социальных технологий ИС РАН в исследовании проблем реформирования системы управления в стране, началу которого послужил коллективный доклад на всероссийской научно-практической конференции 21-22 ноября 2013 года под названием (материалы конференции изданы (Модернизация отечественной системы управления..., 2014)), «Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития». На конференции был представлен доклад А. В. Тихонова, соавторами которого выступили Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова и В. В. Щербина. Его целью было привлечь внимание коллег-исследователей к проблеме модернизации системы управления в стране на основе социологического мониторинга мнений и интересов различных групп и категорий населения. Использованы методы массового опроса. Сама конференция положила начало целой серии исследований, нашедших отражение в гранте РФФИ № 15-18-30077, в плановой работе Центра на 2015-2017 г., а также в проекте национального доклада, подготовленного в 2016 г. В статье использованы материалы выступлений на упомянутой конференции таких участников как В. И. Ильин, А. М. Нагимова, Г. Б. Орланова, Л. И. Никовская, Ж. Т. Тощенко и результаты исследования сотрудников Центра по гранту РФФИ 2015-2017 годов. Обращено внимание на саму постановку проблемы реформирования системы управления в стране и сделаны выводы о том, что совместными усилиями органов власти и гражданского общества, страна может не только выстоять в сложных геополитических условиях, но и выйти на достойную колею цивилизационного развития.

**Ключевые слова:** властно-управленческая вертикаль; регионы; социокультурное развитие; модернизация; проблемы реформирования; программа исследования; измерительные шкалы; вызовы; гражданская оценка.

Aleksandr V.  
Tikhonov

**THE REFORM OF AUTHORITIES AND MANAGEMENT  
AS AN URGENT NATIONAL PROBLEM**

Center for Management Sociology and Social Technology  
Federal Center of Theoretical and Applied Sociology  
of the Russian Academy of Sciences  
24/35, korpus 5, Krzhizhanovskogo Str., Moscow, 117218, Russia  
*alvast39@mail.ru*

**Abstract.** This year is the final cycle of scientific self-determination of the staff of the Center for Management Sociology and Social Technology IS RAS in the study governance's system reforming problems, which was found by the collective report on All-Russian scientific and practical con-

ference 21-22 November, 2013 under the title (the conference proceedings published (Modernization of domestic control system ..., 2014)), «The modernization of the national control system: analysis of tendencies and development forecast», comes to the end. There was presented the report of A. V. Tikhonov, whose co-creators were E. M. Akimkin, V. S. Bogdanov, A. V. Zhavoronkov, A. A. Merzlyakov, E. I. Rabinovich, V. A. Shilova and V. V. Shcherbina. His purpose was to draw attention of colleagues – researchers to the problem of modernization of the national control system in the country on the basis of sociological monitoring of opinions and the interests of various groups and categories of the population. The conference has laid the foundation for the whole series of the researches which have found reflection in a grant of RSF No. 15-18-30077, in a planned work of the Center on 2015-2017 and also in the draft of the national report prepared in 2016. This article uses the materials of the presentations at the mentioned conference of such participants as are V. I. Plyn, A. M. Nagimova, G. B. Orlanova, L. I. Nikovskaya, Zh. T. Toshchenko and the results of the research of Center's staff for the RSF grant of 2015-2017. The attention is drawn to the statement of the control system's reforming problem in the country and concluded that joint efforts of authorities and civil society the country can not only survive in difficult geopolitical conditions, but also to get a decent track of civilization development.

**Keywords:** the power-management vertical; regions; sociocultural development; modernization; problems of reforming; the program of study; measurement scales; the challenges; the civil assessment.

**Введение (Introduction).** В Интернете, в СМИ и в научной литературе за последние годы появились парадоксальные материалы, свидетельствующие о массовой поддержке населением внешнеполитического курса руководства страны и одновременно о значительном уровне его неудовлетворенности своим материальным положением и вообще внутренней политикой государства. При внимательном рассмотрении оказалось, что принимаемые Правительством РФ реформы в этом направлении не дают ожидаемых результатов, а способ, каким они проводятся, порой вызывает сомнения в управленческой компетентности чиновников.

Диагноз таков: длинный список неудавшихся реформ «сверху» (монетизация льгот, административная реформа, реформа местного самоуправления, ЖКХ, МВД, РАН и др.) свидетельствует, скорее всего, не об отдельных недостатках работы органов власти, а о кризисе всей властно-управленческой вертикали, не способной разработать не только новые перспективы развития страны, что видно на примере беспомощной практики стратегического планирования, но и наладить оперативное управление, если судить даже по задержкам с выполнением майских Указов Президента. По всему видно, что страна уже кото-

рый раз в истории попадает в плен бюрократической закольцованности органов власти и управления на самих себя, что является ярким симптомом такого опасного явления как отчуждение властвующей элиты от народа. На практике это проявляется в атрофии потребности в привлечении населения к принятию решений, а также в отсутствии представлений о социально-политических последствиях такого «неучастия». Однако и этого достаточно, чтобы сделать принципиальный вывод: кризис нашей властной вертикали носит не только социально-политический, но и ментально-методологический характер. Он заключается в том, что идет неявная, но неуклонная подмена функций управления функциями властного самоуправления, что доступно пониманию человека и со школьным образованием. Уже само стремление иметь «эффективных менеджеров» в органах власти, говорит о деструктивном сдвиге в сознании организаторов государственного управления, поскольку менеджмент и госуправление не синонимы по определению, а на практике такой «менеджмент» – свидетельство разве что о приватизации исполнительной властью права бесконтрольно распоряжаться государственными активами, что обычно называется коррупцией. В этом отношении мы действительно на одном из первых, хотя и не почетных мест в мире.

Созданию предпосылок для разработки Проекта модернизации посвящены материалы этого Доклада. Дискуссии, в которых мы участвуем, показывает, что Россия, попав в институциональную ловушку синкретизма власти, собственности и управления много лет назад, когда она ещё развивалась преимущественно экстенсивно, так и не может из неё выбраться по сей день. Командовать везде и всюду, сверху и донизу, у нас всегда означало «управлять», что находило в советское время отражение в модели управления «административно-командной системе». Ситуация за последнюю четверть века не только не улучшилась, но и усугубилась. Так называемый «объект» управления (страна, её окружение, социальный уклад, население) изменился до неузнаваемости, а «субъект» остался в старой парадигме административно-управленческих координат с отягощающим этапом построения рынка методами «дикого» капитализма. Потому в этих условиях задачей национального масштаба становится определение нового содержания, целей, форм и методов управления в российском обществе, его структуры, функций, кадрового состава, в надежде, что мы всё же совершим свою «революцию в управлении» с учётом достижений науки, как это делали в своё время и делают другие развивающиеся страны. Наши соображения на этот счёт выражены в форме постановки проблем и формулирования вытекающих из них предложений.

## **Научные результаты и дискуссия (Research Results and Discussion).**

### **1. Социально-экономические и историко-политические причины кризисного состояния отечественной системы управления.**

Если современное состояние системы управления связать с какими-либо известными недостатками российской власти, то, конечно, можно назвать сегодняшнюю ситуацию «кризисом властно-управленческой вертикали». Если же под кризисом понимать потерю управляемости, то можно сказать, что никакого кризиса вертикали в России нет. В настоящее время по отдельным позициям управляемость даже повышается.

Другой вопрос: совместимо ли такое укрепление с задачами обеспечения устойчивой тенденции социально-экономического развития страны? Способствует ли наша властная вертикаль увеличению конкурентоспособности страны или тормозит социально-экономическое развитие в том или ином направлении? Не говоря уже об изменении ситуации в условиях санкций.

Ряд относительно независимых оценок настойчиво указывает на тормозящий эффект сложившейся в России системы управления. В частности, в рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума Россия переместилась с 62-го на 67-е место за период с 2005 года по 2012 год. Многие мировые рейтинги, в том числе признанные в официальных российских документах, отражают весьма длительное топтание России на месте в районе шестого-седьмого десятка стран. Всегда имеющееся «скрытое коварство» рейтингов не следует переоценивать, ибо в данном случае имеющиеся минусы методологии подсчетов вряд ли принципиально меняют общую картину нашего отставания.

Где следует искать причины: в действиях самой вертикали или за ее пределами? Справедливости ради следует прежде всего отметить, что есть одна фундаментальная причина за пределами ныне действующей вертикали власти и управления. Если рассуждать в терминах *path dependence problem* (т.е. зависимости современной траектории движения от неэффективных решений, принятых в прошлом) (Paul, 1985) то, прежде всего, именно эта причина ответственна за попадание нашей страны в ту глубокую историческую колею, из которой так трудно выбираться.

Любые перспективные российские проекты, попадая в эту колею, не давали и не дают необходимого эффекта. Возникают лишь новые циклы всё той же догоняющей модернизации. Россия, в упомянутом индексе глобальной конкурентоспособности, оказывается в итоге не только ниже стран БРИКС, но даже Южной Африки (Южной Африкой ООН называется южноафриканский таможенный союз стран, в который, помимо ЮАР входят также четыре других государства, явно не лидеров в

рыночной конкурентной среде (Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд)).

Эта причина – неэффективные, мягко говоря, решения перестроечной властью первой половины 1990-х годов. В частности, сюда относятся и хорошо известные «промахи» в перераспределении собственности и доходов. Именно они до сих пор задают непреодолимо тяжелую ношу российским реформам, опуская траекторию развития страны намного ниже как желаемого, так и возможного уровня. Сваливать вину только на персоналии тех лет было бы наивным при научном объяснении поведения элиты на крутых поворотах истории. Но с некоторой прожитой дистанции становится видно, что субъекты зарождавшейся властной вертикали того времени на всех уровнях власти, быстро определились прежде всего с приоритетом личных и корпоративных интересов без учёта интересов населения и перспектив страны. Правомерно поэтому поставить кардинальный вопрос: сложившаяся на сегодняшний день властно-управленческая вертикаль исправляет названные выше «промахи» или, наоборот, усугубляет их?

Получается, – опять же по относительно объективным оценкам, – что усугубляет. Социологические аргументы, которые приводятся обычно в печати, можно дополнить данными, полученными экономистами, касающимися, прежде всего, углубления социального неравенства. Эти данные отражают динамику различных коэффициентов дифференциации доходов российского населения, что и по теории, и на практике почти напрямую предопределяет либо оптимизацию, либо разбалансировку всех элементов социальной структуры.

Всемирный банк, обобщая огромный материал по странам мира, констатирует, при высоком уровне экономического неравенства обычно экономические институты и социальные условия систематически действуют в интересах более влиятельных групп. Такие несправедливые институты способны приводить к экономическим потерям. Предпочтения при распределении общественных услуг предоставляются богатым, а таланты средних и бед-

нейших групп населения остаются невостребованными. Общество в целом становится тогда менее эффективным, и упускаются возможности для инноваций и инвестиций (Доклад о мировом развитии..., 2006). Что без всяких купюр можно приложить и к современной российской ситуации.

По данным ИСЭПН РАН, существующая сегодня в России система распределительных отношений, является главным тормозом развития производства. Неравенство доходов различных групп населения возрастает. Даже по официальным оценкам коэффициент дифференциации по крайним децильным группам оказывается 16-ти кратным. Независимые эксперты говорят о 30-ти кратной разнице, что в несколько раз превышает показатели стран ЕС (Шевяков, 2011). Особенно удручающее положение с неравенством в Москве, где значение данного показателя превышает 40.

При сохранении существующих распределительных механизмов и контрольных показателей роста зарплаты, пенсий и инфляции, определяемых Правительством, ситуацию невозможно изменить, особенно в условиях санкций, а значит, нельзя вытащить из «исторической колеи» и весь механизм социально-экономического развития. Одним из ведущих звеньев этого механизма является и действующая властно-управленческая вертикаль.

Экономисты предлагают решения, связанные, в частности, с изменением налоговой системы. НДС и «плоский» подоходный налог расценивается как содействие тем социальным группам, которые и так находятся на вершине пирамиды распределения материальных и финансовых благ (9-я и 10-я децильные группы). Налог в 13% не без оснований называют «скрытой эксплуатацией». Ссылки на «административные аргументы» в его защиту заслуживают, конечно, внимания, но не могут быть решающими. НДС явно работает на пользу тем, кто получает доходы от акций, банковской деятельности, теневой экономики.

Разговоры о введении налога на роскошь больше похожи на декорацию, да и по сути один этот налог ничего не решает. Дело в том, что вертикаль власти упорно не идет на карди-

нальные изменения распределительных отношений. Основная масса населения, в этой схеме, по определению, обречена на жизнь «по остаточному принципу». Сейчас политика выстроена в пользу наиболее обеспеченных – богатых – слоев населения (10-15%), которые получают доходы, например, за счет ренты, а не зарплаты. Все понимают, что так долго продолжаться не может. И социологи (Тихонов, 2007; Россия: реформирование..., 2017), и экономисты говорят примерно об одном и том же. Резервы изменения ситуации в положительную сторону известны: это налог на собственность (возможно прогрессивный), другая система оплаты жилищно-коммунальных услуг, введение стимулирующего пенсионного обеспечения, пересмотр МРОТ и многое другое. Эти и другие предложения, в конечном счете, нацелены на уменьшение эксплуатации труда, на справедливое использование доходов от импорта в интересах всего населения, на ограничения нерациональных трат, на борьбу с теневой экономикой и коррупцией и, в конечном итоге на оздоровление всей обстановки в стране.

Возрастающее напряжение между полюсами бедности и богатства отрицательно сказывается на процессах накопления и использования человеческого и социального капиталов в России. Эти капиталы становятся решающими в современном информационном обществе, от них напрямую зависит возрождение страны в экономической, научно-технической, культурной, военной и конечно во внешнеполитической областях.

Иногда считают, что слабым звеном в управлении социально-трудовыми отношениями является «слишком коллективистский» (общинный) менталитет россиян, когда вся вертикаль управления вынуждена тормозить, чтобы подтянуть всех субъектов трудовых отношений до необходимого уровня. Такой менталитет быстро не изменить, этим мол и объясняется наше отставание от других стран по конкурентоспособности.

Нам представляется, что дело в другом показателе, который называют «дистанцией власти», а мы «шкалой доверия» к управленче-

ской вертикали. Здесь обнаруживаются, пожалуй, главные проблемы и главные препятствия в развитии горизонтальных социально-трудовых отношений в России, их зависимых от отношений вертикальных. Что показывают замеры этой самой «дистанции власти»?

Во-первых, по-настоящему партнерские отношения чаще присутствуют на первичном уровне, что соответствует контактам работников, бригадиров, мастеров, начальников участков и т.п. Однако настрой на партнерство быстро исчезает по мере подъема в иерархии начальствующих должностей и становится мало заметным, когда дело доходит до вершин властных пирамид. Обнаруживаются глубокие социальные разрывы по вертикали.

Во-вторых, резко нарастают диспропорции в формальных и неформальных отношениях по мере возрастания иерархии управления и власти. В формальном плане все может быть вполне благополучно, как на выборах за кандидатов в органы власти в брежневские времена или при голосовании в больших коллективах, когда голос «за» отдается просто потому, что люди не верят в возможность провести другое решение и к тому же остерегаются неприятных последствий для себя. Но неформальные отношения, которые содержат неявные регуляторы, могут незаметно, но все же решающим образом повлиять на степень личного участия в реализации целей организации, на весь спектр трудовых отношений и, в конечном счете, на темпы социально-экономических преобразований.

В-третьих, специфика российской сети всех социально-трудовых отношений заключается в сравнительно высокой сплоченности субъектов по горизонтали и неформальном, часто скрытом, противостоянии отношениям по вертикали. Подобное противоречие иногда рассматривают как специфический признак российской культуры, но это другое, это следствие той исторической эпохи, где отношения управления были подмяты отношениями власти и собственности. Отсюда в нашей культуре власть, собственность и управление были и остаются синонимами.

Разрывы по вертикали («дистанция власти») устранить гораздо сложнее, поскольку

неформальные (доверительные) отношения с «вертикалью власти» могут быть только при относительном выравнивании социально-экономического положения всех субъектов социально-трудовых отношений, включая лиц в самой власти. В некоторых странах, например, скандинавских, относительное равенство выражено весьма заметно. Значит в принципе достижимо.

В России же мы сталкиваемся с парадоксом: укрепление властной вертикали приводит к снижению доверия к власти, поскольку власть таким способом выражает и наращивает социальное неравенство. Фундаментально имитацией доверительных отношений со стороны субъектов властной вертикали потери социального доверия к вертикали не устранить. Однако, с помощью имитации «заботы о всех», вертикаль может на какое-то время привлекать к себе те социальные страты с патриархальным менталитетом, которые по социологическим замерам доминируют в социальной структуре. По некоторым оценкам именно поэтому дистанция власти невелика в отдельных странах, сумевших сделать рывок в социально-экономическом развитии (Япония, Южная Корея, Тайвань, Сингапур, Гонконг и др.). Граждане в этих странах, – как бы они не ругали верхние этажи иерархии, что бывает практически всегда, – все же воспринимают власть как «свою». Но по-настоящему граждане ценят и уважают власть в той мере, в какой они лично могут в ней участвовать. Конечно, участие в принятии решений «наверху» – достаточно субъективный критерий, но и оно может приобретать институциональное оформление, и становиться более или менее убедительным для большинства населения. Это тот субъективизм, который и фиксирует определенную степень доверия в обществе. Такое доверие к вертикали является главным фактором успеха не только в «боевых условиях», но и в решении мирных задач социально-экономического развития, и в преодолении трудностей, связанных с внутренними и внешними вызовами. Проведенная нами за последние пять лет гражданская экспертиза работы органов власти и управления свидетельствует об опасности

нарастания разрывов по вертикальной составляющей, увеличивающей «дистанцию власти», что может быть индикатором кризисных состояний взаимодействия населения и властно-управленческой вертикали.

### **2.1. Коррупция в органах государственной власти и управления.**

Просчеты и ошибки, допущенные при проведении реформ в социально-экономической, правовой и политической сферах, о которых говорилось выше, сформировали основу для развития коррупционных отношений, пронизывающих все институты и слои общества. Они выступают наиболее яркими симптомами затяжного кризиса отечественной системы управления. Актуальность проблемы определяется еще и тем, что современную Россию характеризует довольно высокий уровень коррумпированности государственного аппарата и бизнес-структур, в сравнении со многими другими странами. Но и в повседневной жизни мы постоянно сталкиваемся с явлениями бытовой коррупции, что свидетельствует о разложении общественной морали и девальвации духовно-нравственных качеств общества.

Под коррупцией здесь понимается социальное явление, поражающее аппарат управления, выражающееся в умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными целенаправленно и добросовестно выполнять свои функции в общественных интересах, выполняют их в целях личного или узко группового обогащения. Согласно исследованиям, коррупция становится препятствием динамичному развитию любого общества и ставит под угрозу всякого рода реформы, направленные на формирование и развитие системы органов власти и управления, адекватной внутренним и внешним вызовам (исследования 2005-2012 годов).

Проблемы эффективности функционирования государственных органов управления и связанные с этим явления коррупции и взыточничества рассматриваются на примере Республики Татарстан, которая исследуется нами с 2005 года. Основной тенденцией, выяв-

ленной за годы исследования, и во многом характерной для других регионов страны, можно назвать то, что рынок коррупционных сделок расширяется, что наблюдается рост годового объема этого рынка, а при сокращении доли участников коррупционных сделок, наблюдается значительный рост размеров взяток. Так, в рейтинге учреждений и организаций по среднему размеру коррупционных подношений, лидирующие позиции занимают республиканские министерства и ведомства, суды и военкоматы. Вместе с тем, размер коррупци-

онных подношений в таких традиционно коррумпированных направлениях как здравоохранение, ГИБДД, дошкольное образование, занимают последние места в рейтинге. Это свидетельствует о том, что основной вал коррупционных денег крутится в сфере государственного управления, а не в области бытовой коррупции. По сравнению с данными 2009 года средний размер взятки увеличился вдвое, а то и втрое, что свидетельствует о том, что стали брать реже, но значительно больше (рисунк).



Рис. Динамика среднего размера коррупционных подношений в различных учреждениях и ведомствах (в тыс. руб.)

Fig. Dynamics of the average size of corrupt offerings at various institutions and agencies (in thous. rubl.)

Практически каждый гражданин нашего общества имеет представление о коррупции, однако не каждый в процессе своей жизнедеятельности имеет опыт коррупционных отношений. Доля граждан, хоть раз попадавших в коррупционную ситуацию в течение года представляет собой объем охвата бытовой коррупции. Положительным является то, что

он из года в год снижается – если в 2005 году доля граждан, имевших в течение года коррупционный опыт составило 37,1%, то в 2007 году – 29,9%, в 2009 году – 22,1%, а в 2014 году – 15,0%. Вместе с тем, не каждый гражданин, попадая в коррупционную ситуацию, готов участвовать в коррупционной сделке.

Нами производилась оценка готовности к бытовой коррупции путем измерения доли граждан, которые, попадая в коррупционную ситуацию, пошли на совершение коррупционной сделки – давали взятки. Необходимо отметить, что готовность граждан к бытовой коррупции в татарстанском обществе довольно высокая – из тех, кто попадал в коррупционную ситуацию подавляющее большинство (65,6%) давали взятки, лишь около трети (34,4%) не стали участниками коррупционных отношений. Что же толкает людей к коррупционному способу решения проблем?

Более трети из них (34,1%) объясняют свой поступок отсутствием времени для длительного хождения по инстанциям и кабинетам. Каждый четвертый (25,8%) делал это из желания добиться благосклонности чиновника при решении вопроса. 15,9% респондентов решились на дачу взятки вследствие чиновничьих проволочек, то есть это те граждане, кто явился жертвой вымогательства со стороны должностных лиц. Тревожным является то, что каждый пятый участник коррупционной сделки (22,3%) убежден в том, что «все дают взятки, так принято», что свидетельствует о деформации общественной морали. Позитивное восприятие и оценка коррупции создает питательную среду для ее расширения в масштабах страны, обосновывает ее встраивания в социальную систему в виде неких «заменителей» отсутствующих или плохо работающих законов или иных нормативных актов. Однако большинство населения оценивает реальную угрозу от распространения коррупции и предлагает собственные пути решения проблемы. Так, большинство участников опроса (55,2%) считает, что для противодействия коррупции необходимо ужесточить законодательство (устраивать публичные суды над коррупционерами, привлекать к уголовной ответственности с лишением права занимать руководящие должности), 49,5% опрошенных предложили жестко контролировать распределение и расход бюджетных средств. Более 40% респондентов видят решение проблемы в правовой плоскости: следует улучшить правовую грамотность населения

(44,1%), повысить эффективность деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупционерами (42,4%). Более трети населения предлагают информационные меры противодействия – шире освещать антикоррупционную деятельность в средствах массовой информации (37,4%), проводить агитационную работу с населением для формирования антикоррупционного мировоззрения, чувства нетерпимости к проявлениям коррупции (35,9%). Около четверти респондентов предлагают усилить меры контроля – отслеживание динамики имущественного положения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления, соответствия их расходов официально получаемым доходам (25,4%) и установление постоянного ведомственного контроля за соблюдением чиновниками запретов и ограничений, установленных законодательством о государственной службе и службе в органах местного самоуправления (23,1%). Чуть больше пятой части населения (21,4%) считают, что повышение заработной платы работникам бюджетной сферы способствовало бы искоренению коррупции. Примерно каждый десятый опрошенный предлагает следующие меры: обеспечить доступный и простой механизм судебного обжалования решений должностного лица (12,5%), проводить независимую экспертизу законопроектов, действующих законов, подзаконных нормативных правовых актов на предмет их коррупциогенности (10,9%), стандартизировать и детально регламентировать действия и решения должностного лица при его взаимодействиях с населением (10,6%), обеспечить открытость принятия решений властями на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (10,2%).

Разработка мер по противодействию коррупции и устранение коррупционной базы чиновников и должностных лиц в виде распределительных и контролирующих функций, а также путем сокращения преступных контактов с населением, является настоятельной необходимостью поступательного развития нашего общества. Следовательно, противодействие коррупции – задача не только власти,



но и населения в целом, и в современных условиях становится задачей национального масштаба. Вопрос в том, чтобы реформа властно-управленческой вертикали включала критерий уменьшения коррупционной составляющей как определяющий вектор её результативности.

**2.2. Имитация эффективности деятельности как источник недоверия населения к работе органов власти и управления и причина дезорганизации общественной жизни.**

Чтобы разобраться в сущности и особенностях этой постановки вопроса, напомним смысловую трактовку этих слов. Понятие «деятельность» означает специфическую форму отношения человека к окружающему миру и самому себе, выражающемуся в целесообразном изменении и преобразовании мира и человеческого сознания. Деятельность – это процесс, включающий в себя цель, средства и результат. Что касается понятия «имитация», то оно многозначно. *Мы остановимся на той ее интерпретации как подделка, правдоподобие*, причем нередко (но не только) умышленная, с целью ввести в заблуждение или скрыть истинные намерения инициаторов псевдо-деятельности, в том числе, что для нас особенно важно, в сфере управления.

**Причины имитации.** Анализ существовавших и существующих имитаций показывает, что этот феномен нередко наглядно и выпукло отражает пороки, болезни и помехи в функционировании всех без исключения общественных процессов в политике и экономике, в социальной и духовной жизни. Имитация часто становится плодом деятельности (сознательной или неосознанной), когда создаются искусственные условия, предназначенные для достижения специфических (корыстных), мнимо общественно значимых, групповых или корпоративных целей, но всегда по своей сути, эгоистических. В таких условиях происходит *неконтролируемое, стихийное развитие* общества и государства на всех уровнях, что несет угрозу их существованию, ведет к их деградации, а предпринимаемые попытки справиться с потоком проблем заведомо не дают ожидаемого результата.

*Имитация управления становится возможной потому, что нет четко очерченной стратегической цели, нет научной базы ни в её разработке, ни в достижении.* История знает успехи стран, когда те руководствовались в своем развитии четко сформулированными, научно-обеспеченными долгосрочными целями, будь то становление и возрождение немецкого государства – ФРГ, бурное развитие Сингапура, Малайзии, Южной Кореи, феномен японского чуда, сегодняшней подъем Китая. В этих странах реальность управления соответствует потребностям времени. Там не было нужды вводить в действие механизмы, обеспечивающие доказательства верности избранного политического курса вопреки объективной логике развития общества. В этом смысле введение новой экономической политики в молодой Советской России было проявлением не просто мудрости или догадки, как это не покажется странным сегодня, а научности избранного курса, который сломал предшествующую политику военного коммунизма (поступок сам по себе самоотверженный) и обеспечил выход страны на довоенные (1913 г.) показатели к 1925/26 году, т.е. через 4-5 лет после окончания гражданской войны. В отличие от этого стратегическое видение развития страны характеризовало период правления Брежнева, перестройку М.С. Горбачева и всю политику в постсоветской России, которая за 25 лет существования так и не восстановила рубежей, которыми обладала в 1990 г.

*Имитация управления становится возможной тогда, когда нет лидеров, нет руководителей и политических сил, которые бы взяли на себя историческую (не только личную) ответственность за проводимый политический курс.* Если вернуться к успехам выше названных стран, то лидерами, обеспечившими их успешное развитие, стали Л. Эрхард в ФРГ, Ли Куанг Ю в Сингапуре, Дэн Сяопин в Китае. Они и возглавляемые ими политические силы осуществили масштабные преобразования, внесли серьезные коррективы и принципиальные изменения в проводимую до них политику, что было реализовано в изменении и совершенствовании

механизма управления на всех уровнях социальной организации общества. Этот пример наводит на грустные мысли относительно наших реформаторов последних лет и тех, которые горят нетерпением новых потрясений.

*Они не учитывают или не хотят учитывать, что их новые благие порывы (если таковые всё же есть) тоже закончатся имитацией, если с самого начала не была обеспечена устойчивая обратная связь их начинаний с народом, когда инициаторы не считаются с его мнением, не советуются с ним, а предлагают на веру руководствоваться решениями функционеров, которые стоят у власти. Обратную связь недостаточно понимать только как участие в избирательной компании. Ей соответствуют другие формы проявления мнения народа: референдумы, органы местного самоуправления, поддержка со стороны общественных организаций и объединений. Эту роль могут выполнить и социологические опросы, включённые в систему управления. Но для этого должны быть разработаны и законодательно введены в практику соответствующие технологии.*

В качестве причин, порождающих имитацию в управлении, работают совсем другие механизмы. Среди них можно назвать *желание политических и экономических сил сохранить власть, удерживать ее во что бы то ни стало, обеспечивать свое влияние на общественную жизнь. С этим связано стремление не допустить существования сильной оппозиции, способной при определенных условиях взять власть. Реализация такого сценария приводит к так называемой «зачистке» политического поля, к авторитаризму, когда реализуются условия для удержания власти одной политической группировкой в ущерб другим. Отсутствие морального авторитета сил, принимающих в этом случае решения, создает дополнительные предпосылки для распространения имитационной деятельности по разным направлениям, в том числе на повседневном уровне.*

Назовём некоторые распространенные формы и методы. Мощным средством осуществления имитации в управлении является

манипулирование общественным сознанием и поведением людей.

*Манипулирование связано с попытками отвлечь население от насущных проблем мнимо важными и мнимо неотложными делами. Этот феномен проявляет себя в замене реальных дел показными мероприятиями, что стало реальной чертой российской действительности. Так, мнимой деловой активностью, показухой, т.е. имитацией стало изменение часовых поясов или отмена перехода на зимнее время под ложным предлогом заботы о нуждах людей. Это инициатива Д. Медведева на посту Президента России оказалась беспспорной только для исполнительной власти, для так называемой властной вертикали, поддерживаемой «Единой Россией», которая с административным энтузиазмом бросилась выполнять указание. Как всегда, народ не спросили. А ведь на специально созданном сайте, например, в Петропавловске-на-Камчатке только за неделю из посетивших более 12 тысяч человек 4200 высказались против, и лишь 78 – за. Показательно, что народ проявил себя демонстрациями, акциями протеста во многих регионах страны – на Камчатке, в Южно-Сахалинске, Самарской области, в Удмуртии и ряде других местностей.*

И вот в 2012 г. после резкого снижения авторитета партии «Единая Россия», заговорили о «неточности», ошибочности этих решений. Опять же пошли ссылки на «научные» рекомендации, на «народное» мнение. Точь-в-точь как это делалось, когда такие решения принимались.

Особенно феномен имитации проявил себя в переименовании милиции в полицию. Вместо реальных мер по реорганизации органов охраны общественного порядка дело свели к смене вывесок. Были проигнорированы элементарные научно-методологические требования: если реорганизовывать охрану общественного порядка, то нужны меры по реорганизации всех компонентов правовых органов – и суда, и прокуратуры, и адвокатуры, и следствия. Но вместо комплексного рассмотрения было избрано изменение одного компонента структуры, что позволяет сделать

вывод: переименование и даже некоторая реконструкция одного из элементов ни к чему позитивному никогда не приводили и не приводят.

*Наиболее наглядно манипулирование проявило себя по отношению к ценностям, которые являются стержнем любой национальной культуры. В первые годы реформ государство фактически сложило с себя задачу воспитания и поддержания в обществе морально-нравственных устоев. Утратили значение прежде незыблемые (по крайней мере, на декларативном уровне) рамки поведения, в которых раньше люди существовали на протяжении всей жизни, начиная с детсадовских «Что такое хорошо, и что такое – плохо» и заканчивая назиданиями взрослым «строителям коммунизма». Население оказалось предоставленным само себе, каждый был вправе решить для себя, что же такое «хорошо». В итоге прописанные в законе нормы уступили место «правилам игры» и выяснению отношений «по понятиям», стихийно складывавшимся в разных сообществах, на разных уровнях и в слоях, в разных плоскостях социальных взаимодействий. В условиях, когда либералы пытались убедить, что, согласно западным традициям, высшей ценностью является индивидуализм, индивидуальная свобода, большинство населения с трудом адаптировалось к ситуации, едва сводя концы с концами. Зато всю пропагандировался незаконный бизнес и доходы; а добившиеся успеха люди с азартом делились своими «секретами», – как обходить законы, как быть жёстким, как идти напролом и добиваться успеха. Тем самым публично были поколеблены такие вековые устои как честь, совесть, достоинство, добропорядочность.*

**Социальные последствия имитации.** Прежде всего, можно утверждать, что в условиях преобладания показной деятельности, имитации всего и вся, вряд ли можно говорить о возможности вызревания гражданского общества. Недостаточно говорить о среднем классе (слое), его доходах, о его объективном положении и субъективном отношении, если на пути его функционирования (и не только его) лежат такие социальные пороки, как де-

магогия, фальсификация, провокация, профанация, манипулирование общественным сознанием.

Распространенность имитации способствует коррупции: под ее флагом легче осуществлять двойную бухгалтерию, изображать хищения как прибыль, обманывать не только государство, но и окружающих людей. Следует отметить, что политическая власть неоднократно объявляла о борьбе с коррупцией. Б. Ельцин в 1993 г. издал указ о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти. Такие указы и распоряжения неоднократно появлялись, оглашались высокопоставленными руководителями, но зло продолжало расти. В социологических опросах зафиксировано мнение: 34% хотели бы перестрелять всех взяточников и спекулянтов, а еще 38% это идея приходит в голову иногда. Иначе говоря, социальное напряжение достигает критической точки. А меры борьбы с коррупцией, по мнению населения, неэффективны. Вывод, к которому приходят все больше экспертов, – отсутствие должной политической воли в борьбе с этим социальным злом. Осенью 2013 г. появилось новое управление по борьбе с коррупцией в Администрации Президента РФ. Не хватает только механизмов поддержки работы этого подразделения со стороны населения.

Имитация породила такую форму лжепредпринимательства как рейдерство, захват чужой собственности под флагом борьбы за соблюдение требований закона. В результате уже от 39 до 46% убеждены, что сфера предпринимательства – удел узкого круга лиц, приобщенных к политической власти или олигархическим и криминальным структурам. Неминувшим следствием имитации становится коррозия всех звеньев исполнительной, законодательной и судебной власти. Не признак ли коррозии тот факт, что Государственная Дума принимает законы, которые предложены ей сверху, или только партией «Единая Россия»? Наши предложения организовать социологическое сопровождение подготовки и реализации социально-значимых законов, начиная с монетизации льгот, поддержки не получило. Серьезные претензии выражаются и к судеб-

ной системе, которая, по мнению многих, превратилась в аппарат, полностью подконтрольный исполнительной власти. Странная картина получается, как будто люди, оказавшиеся у власти, не обеспокоены тем, что бы их власть пользовалась уважением и поддержкой снизу.

Неудивительно, что в этой ситуации растет социальная апатия, выражающаяся в анонимии. Неверие и недоверие к власти проявляется в том, что очень многие не участвуют в выборах, полагая, что их голос ничего не решает. Чтобы узаконить этот признак отчуждения граждан от своего государства, в законодательстве закрепили норму, что действительными выборы могут быть признаны и при явке в 25%, а кое-где отменили и эту норму. В результате получается, что, например, победитель в выборах мэра Красноярска получил большинство от пришедших голосовать, но это всего 8% от всех избирателей. Имитация приводит к архаизации общества, к возрождению устаревших общественных отношений (некоторые эксперты называют их феодальными) в вопросах собственности, в проявлениях вассального отношений в структуре власти. Имитация проявляет себя и в мировоззренческой позиции многих людей, которые прибегают к такой форме как казуистика или демонстрация преданности начальству при том, что человек говорит то, что от него хотят услышать, а не то, что он думает.

Наконец, господство имитации в российском обществе требует внесения и корректив в социологическую трактовку сущности и содержания общественного сознания и поведения. Приходится признать, что прежние индикаторы не раскрывают полноту и истинность деятельности, том числе и управленческой, не могут зафиксировать реальность и объективность происходящих процессов. Соответственно наше понимание и стремление понять глубинные, латентные причины происходящего и в мире, и в российском обществе, раскрыть механизмы изменений, логику действия основных политических и социальных сил, серьезно ограничено устаревшим аппаратом нашего познания. Все это требует внесения су-

щественных корректив в представления об индикаторах и показателях, при помощи которых мы измеряем общественное сознание и деятельность, в методику формирования в нашей страны реальных, а не показных механизмов обратной связи, способных своевременно оказывать корректирующее воздействие на неблагоприятное развитие событий.

**3. Социальная основа успешной модернизации работы властно-управленческой вертикали – налаживание паритетных отношений со структурами гражданского общества.**

**3.1. Публично-политическое сотрудничество структур гражданского общества с органами власти и управления.**

Последние годы показали, что публично-политическое участие граждан и структур гражданского общества становится одним из важных механизмов модернизации системы управления. Более того, если подходить к анализу многосторонних и противоречивых процессов общественно-политической трансформации в России, то можно определенно сказать, что в нынешних условиях она демонстрирует тренд перехода политической модернизации к гражданскому обществу как к одному из субъектов. При этом в процессе своего развития оно начинает выступать в качестве своеобразного «индикатора» качества институциональной среды политической системы, показывая, насколько глубоко и органично в ней может быть представлено демократическое начало. Без расширения качества и системности публичной политики невозможно серьезно вести речь о переходе российского общества к реальным политическим изменениям, а тем более – к инновационному типу нашего развития. В принципе речь надо вести о создании условий для социально-политической инновации – т.е. тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали бы социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в

себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, пока вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО, и такой важнейший институт, как независимые и компетентные средства массовой информации. Множественность политических лидеров и институтов гражданского общества – страховка от опасностей авторитаризма и стагнации, преследующих как тень едва ли не любую крупную демократию и всегда внезапно возникающих перед глазами в периоды преодоления кризисов либо затяжных трудностей. Попросту говоря, ситуация требует разворота к широкому общественному диалогу как процессу мирной декомпрессии сложившегося политического режима. Требуется возврат к реальной демократии участия, т.е. к процессу постепенного «размораживания» политических процессов и гражданских инициатив, которые отвечали бы ожиданиям «повзрослевшего общества», представленного, как следует из социо-структурных исследований, поколениями креативного и среднего классов. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия на реальную власть, на процесс принятия социально-значимых решений, а, значит, и разделения ответственности за свое будущее между обществом и властью. Большая гибкость и социальная эластичность такой системы позволит вовремя разряжать скопившуюся деструктивную энергию, канализировать недовольство. А самое главное – даст шанс пробиться новым росткам и трендам прогрессивного развития, если под последним понимать переход регионов и страны в целом к новым технологическим укладам.

Иными словами, только развитое гражданское общество может, как показывает опыт стран с высоким уровнем цивилизационного развития, стать прочной базой демократии, без которой невозможно сломать преграды в модернизации России. Публичная политика во многом определяет эффективность государства, от которой зависит решение текущих проблем и будущего страны. Ведущей тенденцией этого процесса должно становится широ-

кое вовлечение в подготовку, принятие и реализацию решений отдельных граждан и всего гражданского общества.

Напомним, что исследование ПП (публичной политики) в американской традиции, например, шло в рамках парадигмы *politicsciences* (Lasswell, 1986), призывающей к необходимости служебного использования социальных наук для госуправления. И даже, несмотря на неоконсервативную революцию, которая внесла существенные коррективы в понимание сути государства, требующего большего внимания к проблеме согласования социальных интересов и достижения эффективных результатов в реализации общественно-значимых проблем, тем не менее, главный фокус в анализе ПП в США все-таки оставался в рамках действий государства, государственного аппарата, что более соответствует концепту *public administration*.

Европейское же понимание феномена ПП более тяготеет к толкованию его как процесса демократического участия различных групп по интересам, государственных и негосударственных акторов в рамках политико-государственного процесса (*public deliberation*), связанного с процедурой согласования интересов и позиций перед принятием правительственных решений. Так, в частности М. Риттер настойчиво предлагал понимать категорию публичной политики через «демократию участия», или «партиципаторную» демократию: партиципаторная и нормативная теории демократии исходят из того, что постоянное добровольное участие населения в политическом процессе является единственной гарантией сохранения настоящей демократии. Построение демократических институтов, таких, как парламент, правительство, правовые институты, органы исполнительной власти, требующее контроля, не может произойти без участия населения (Риттер, 1998).

Наш, российский, подход должен базироваться на соединении субъектных и институциональных аспектов реконструкции феномена публичной политики, под которой мы понимаем многообразный ансамбль процессов и отношений. Во-первых, ПП являет собой

особое качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового «государственного менеджмента», исключая жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX века). Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений; в-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения возникающих в обществе проблем, а также социальные технологии их реализации; в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме. Думается, что именно институт публичной политики выступает тем социально-политическим образованием, которое по своей природе призвано выступать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их, тем самым, в элемент позитивной социальной динамики.

Если коротко представить суть ПП, то это, прежде всего, действия органов власти опре-

деленного уровня, выступающих в роли субъектов, связанные с поиском приемлемого решения социально-значимой проблемы, а также с его реализацией в интересах общества путем использования соответствующих институтов ПП и при явном участии ключевых акторов ПП. Занимаясь исследованием ПП, главным образом, на уровне субъектов РФ<sup>1</sup>, за последние 10 лет, отечественным исследовательским коллективам удалось сделать следующее (Никовская, Якимец, 2013):

- отобрать перечень ключевых институтов ПП (институт выборов, обратной связи, общественного контроля и пр.);
- установить, что кроме управляющих субъектов ПП (органы власти) необходимо участие в ПП и ее акторов (НКО, партии, профсоюзы);
- разработать ЯН-индекс для оценки и мониторинга ПП;
- выполнить исследования по оценке в 38 субъектах РФ, а в 10 сделать мониторинг ПП;
- выявить типологию региональной ПП;
- ввести критерии консолидированности оценок, состоятельность институтов и пр.;

Одним из интересных аналитических результатов исследований 2009-2014 гг., стал антирейтинг институтов ПП, суть которого состоит в том<sup>2</sup>, что с его помощью удалось проанализировать степень их недейственности, а именно:

«1. Недейственность механизмов противодействия коррупции: респонденты всех трех групп (около 2700 человек) из 15 субъектов РФ (из 24 обследованных регионов) поставили

оценку строго ниже 5 баллов (из 10). Тот институт ПП, который получил наибольшее количество низких оценок, определяется в качестве лидера антирейтинга. Это означает, что многие респонденты в большей степени не удовлетворены функционированием данного института по сравнению с остальными. На второе место в антирейтинге попадает такой институт ПП, деятельность которого не отвечает требованиям меньшего числа опрошенных, чем в первом случае. И так далее. Напомним, что было опрошено около 4000 респондентов из власти, бизнеса и общественных организаций).

<sup>1</sup>Грант РГНФ № 09-03-00001а, 2009 г. «Оценка состояния публичной политики в регионах РФ: разработка и применение Ян-индекса в сочетании с качественными методами; Грант ИНОП № 160-рп, 2010 г. «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России»; Грант ИНОП, 2011 г. № 300-рп «Инструментальные подходы к оценке модернизационного развития России: индексы, региональные измерения и рекомендации».

<sup>2</sup>Используя данные опросов 2009 года, рассчитывается число респондентов из всех 24 обследованных регионов, которые поставили тому или иному институту ПП

оценки от 2 до 5 баллов (по 10-балльной качественной шкале);

2. Слабая защита институтов, предназначенных для сохранения частной собственности и обеспечения равных возможностей участникам экономических процессов: оценки около 2600 респондентов из 17 субъектов РФ оказались в диапазоне шкалы от 2 до 5 баллов, но многие из них были ближе к 5 баллам;

3. Недееспособность института судебной власти (не прозрачен и слабо справляется с обеспечением верховенства закона): групповые оценки около 2000 человек из 11 субъектов РФ «легли» в диапазоне от 2,5 до 5 баллов;

4. Слабая легитимность института выборов: групповые оценки около 1850 респондентов из бизнеса, госслужащих и НКО были даны в диапазоне от 2 до 5 баллов;

5. Неразвитость институтов и механизмов поддержки гражданских инициатив: групповые оценки 1850 респондентов из 12 регионов «лежат» в диапазоне от 2,5 до 5 баллов;

6. Неэффективность институтов СМИ: оценки 1850 респондентов из 12 субъектов РФ «лежат» в диапазоне от 3 до 5 баллов.

В 2014 г. идея антирейтинга институтов ПП была дополнена критерием состоятельности/несостоятельности институтов публичной политики<sup>1</sup>. Приведем итоговые данные оценки состоятельности институтов ПП по крупному мегаполису – Санкт-Петербургу. Напомним, что опрос<sup>2</sup> проходил во втором квартале 2011 г., когда происходила смена губернаторов. Полученные данные симптоматичны в том смысле, что они уже весной 2011 г. показали нарастание существенных дисфункциональных процессов в институциональной системе ПП крупного мегаполиса» (Никовская, Якимец, 2013: 80).

В отличие от большинства российских регионов, которые уже традиционно ставили на первое место негативные оценки неработающему институту противодействия коррупции, крупный мегаполис продемонстрировал уже в июне 2011 г., что сильное и влиятельное гражданское общество на вторые-четвертые позиции вывело недовольство такими институтами как «публичный контроль за деятельностью власти», «институт выборов», «поддержка гражданских инициатив». Возросшая щепетильность городских граждан в отношении неработоспособности институтов обратной связи и возможности свободного волеизъявления посредством выборной процедуры показали нарастание негативной энергии на имитацию института политических выборов и публичной политики в целом.

Обобщение данных полуструктурированных интервью с представителями региональной госслужбы, малого и среднего бизнеса, а также некоммерческого сообщества Санкт-Петербурга позволили выявить следующие факторы, препятствующие формированию полноценного формата взаимодействия власти и гражданского общества в поле публичной политики крупного мегаполиса.

Показательно, что представители всех трех секторов взаимодействия власти и гражданского общества оказались единодушны в том, что чрезмерная «вертикализация» политико-государственного управления не способствует развитию межсекторного партнерства, повышению качества взаимодействия в публичном пространстве при решении социально-значимых проблем, а напротив – способствует росту закрытости и бюрократизации государственного управления, снижению действенности каналов социально-политической коммуникации и доверия.

<sup>1</sup>Несостоятельные институты ПП – низкие оценки институтов (от 1 до 5 баллов) получены от более 50% респондентов из всех 3 секторов; слабо состоятельные институты ПП – низкие оценки от 33 до 50% респондентов; состоятельные институты ПП – низкие оценки от менее 33% респондентов.

<sup>2</sup>Всего было опрошено 360 человек из трех групп, включая 76 респондентов из группы госслужащих. На фокус-группе в июне 2011 года эти результаты обсуждались с представителями всех 3-х групп (всего участвовали более 12 человек), которые не просто согласились с результатами, но и в свободной форме дали развернутые интерпретации оценкам.

Таблица 1

**Институциональный дизайн публичной политики в Санкт-Петербурге  
(время замера – июнь 2014 г.)**

Table 1

**Institutional design of public policy in Saint-Petersburg  
(time measurements – June 2014)**

Несостоятельные институты	%	Слабо состоятельные институты	%
Противодействие коррупции	68	Институт судебной власти –	49
Публичный контроль за деятельностью власти	59	Условия деятельности конструктивной оппозиции	49
Институт выборов	55	Формирование и поддержка общественных интересов	48
Поддержка гражданских инициатив	52	Система здравоохранения	44
		Институт защиты частной собственности	44
		Общественно-консультативные институты	42
		Институт образования	36

В целом, проведенная экспертная сессия подтвердила всей совокупностью интерпретаций, данных представителями бизнес-ассоциаций, НКО-сектора и региональной и муниципальной власти, что характер и качество осуществления публичной политики в Санкт-Петербурге находится действительно в зоне низких оценок, которые не отличаются своей консолидированностью: власть смотрит на вещи более оптимистично, оценивает себя выше и увереннее, бизнес более скромен в своих оценках. И совсем критические позиции занимают представители НКО-сектора. Все три группы очень низко оценили качество диалога власти и населения. Хотя представители власти поставили себе несколько более высокие оценки. На их взгляд, симметричной коммуникации и развитию диалога препятствуют три фактора: отсутствие гражданской культуры у населения; – низкий уровень институционального доверия, когда каждый сектор друг другу не доверяет. И третье – патерналистское восприятие власти.

НКО усматривает главную причину низкой результативности диалоговых механизмов в излишней бюрократизированности в

принятии решений, в неотзывчивости власти: «Если власть очень жестко регламентирована на каждом шагу своей деятельностью, отзывчивости от нее на запросы населения ждать не приходится. Всему показатель – качество принятия решения. Сейчас в течение нескольких, даже многих лет в финальной стадии мы наблюдаем неспособность власти принимать профессиональные, грамотные, качественные, просчитанные решения...».

В целом, общая тенденция развития публичной политики за последние 2 года в стране характеризовалась нарастанием имитационных явлений: ни в одном из регионов, где в 2011 г. прошел мониторинг, не произошло позитивного приращения конструктивного потенциала ПП. Нет ни одного нового примера прибавления партнерского или хотя бы сбалансированного типа ПП. Количественный и качественный анализ результатов показал, что состояние ПП стало в большей степени характеризоваться негативными свойствами: нарастает имитация, происходит обрыв и фальсификация обратной связи (Никовская, Якимец, 2014).



Таблица 2

**Факторы, препятствующие развитию публичной политике в Санкт-Петербурге  
(1 балл – минимальное проявление, 10 баллов – максимальное)**

Table 2

**The factors hindering the development of public policy in Saint-Petersburg  
(1 point – minimal manifestation, 10 points maximum)**

н/п	Фактор	Власть	НКО	МСБ
1	Монополизм политико-административного режима (чрезмерная «вертикализация» власти)	8	9	10
2	Отсутствие климата заинтересованности в сотрудничестве и партнерстве	6	10	8
3	Отсутствие нормативно-правовой базы, которая обеспечит эффективное взаимодействие власти и ГО	2	5	6
4	Существенные проблемы с ресурсно-материальным обеспечением МСП	6	9	5
5	Отсутствие соответствующих институтов взаимодействия	8	10	4
6	Недостаточность каналов информационного общения, в том числе в режиме «онлайн»	4	8	7
7	Недостаточная компетентность представителей ГО; сами представители НКО, бизнеса не стремятся, не понимают значимость взаимодействия	8	9	8
8	Чрезмерный бюрократизм и закрытость системы госуправления в регионе	9	8	10

По итогам исследований установлен следующий вывод: при сохраняющейся безапелляционности органов федеральной власти при введении «реформаторских решений», без обсуждения с другими акторами и без пилотной отработки в регионах, неизбежно возникают негативные последствия ее реализации (социальные последствия монетизации льгот, получение полномочий без соответствующих материальных активов для МСУ, повышение ставки страховых взносов для малого и среднего бизнеса, характер реформ РАН, и пр.), отражающиеся в ухудшении оценок состояния ПП со стороны гражданского общества.

Наши исследования в целом подтвердили, что административное начало власти начинает значительно доминировать в поле публичной политики. Мощное сплетение противоречивых тенденций зреет в точке сопряжения потребности на усиление регулирующей роли государства и той силы, которая в первую очередь пользуется растущим влиянием государственного начала – государственной бюрократии.

Актуальные направления цивилизованного выстраивания ПП в РФ, связанные со становлением системы конструктивного и расширенного

участия граждан в выработке, принятии и реализации решений, включают в себя (Никовская, Якимец, 2013):

- развитие институтов диалога властных структур и гражданских организаций;
- создание современных подходов к просвещению граждан в отношении их участия в ПП;
- развитие и использование инструментов гражданского контроля и экспертизы общественно-значимых программ и решений;
- создание переговорных площадок и инструментов для совместного обсуждения проблем в поле ПП;
- систематическое сотрудничество власти с представителями экспертного сообщества по оценке и мониторингу состояния институтов и акторов ПП и формированию повестки дня.

В ежегодном Послании Федеральному собранию В. В. Путин, выделяя доминантную роль государства в политической системе, тем не менее, отметил, что продолжает сохраняться «низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного современного госуправления... мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной».

Противовес негативным явлениям Президенту видится в растущей гражданской активности, в открытости и прозрачности власти, в добросовестной, цивилизованной конкуренции, в расширении форм прямой демократии, гражданского контроля, качества диалога между властью и обществом.

Однако реально мы видим нарастание противоречия между «демократической формой», представленной PR-компанией статусно-властных персон, и авторитарным содержанием сложившейся политической системы. Сегодня бюрократическая номенклатура играет в имитацию публичной политики, как бы подключая к соуправлению гражданское общество, продолжая, тем не менее, воспроизводить бюрократически-элитарный стиль правления. Таким образом, формируется бюрократическая стабилизация под жестким контролем административных структур, с опорой на патрон-клиентские отношения, с большой примесью внеправовых практик и отношений. В этих условиях социально-политические условия функционирования реальной публичной политики явно и резко сужаются. И такое положение дела для бюрократической номенклатуры выгодно, поскольку это способствует максимизации разницы между доходами и расходами казны. Такое положение дел поддерживается и могущественными группами со специальными интересами. И в этом состоит главная потенциальная угроза национальным интересам развития российского общества. «Повзрослевшее» гражданское общество выдвинуло для государственной власти новые вопросы современной повестки дня: правовое государство, независимый суд, контроль над бюрократией, ответственность власти, свобода дискуссий, гарантии собственности как условие безопасного существования и инновационного развития страны. По сути, это выражение тех требований, которые означают создание институциональной системы современного общества, обеспечивающей ему условия для реального дальнейшего прогресса. Представляется, что гражданское сопротивление общества может способствовать тому, что государственная власть – хотя бы ее верхние эшелоны –

должны повзрослеть в политическом отношении, т.е. осознать неизбежность осовременивания политической системы и встраивания в нее новых общественно-политических субъектов, которые будут формировать облик нового общественно-политического тренда развития.

Ни одно политическое изменение невозможно без развития принципов и многообразных форм публичной политики, а последняя, помимо прочего, включает не только оппонирование власти в публичном дискурсе, но и массовую мобилизацию, способствующую постановке болезненных проблем в современную повестку дня и их решение. Именно поэтому внимание к состоянию публичной политики может своевременно указать, в какой форме происходит взаимодействие власти и гражданского общества – в цивилизованной, конструктивной или нет, и соответствует ли это качество взаимодействия возросшим ожиданиям «повзрослевшего» российского общества.

### **3.2. Реформу вертикали органов власти и управления нужно начинать с возрождения самоуправления в российской глубинке.**

Гражданское общество включает в себя все формы социальной самоорганизации граждан, не являющиеся частью государства. Они могут быть выражением как синтеза частного и общественного интересов, так и их конфликта. В современной России наблюдаются две противоречивые тенденции: с одной стороны, идет огосударствление или подчинение государственному контролю отдельных форм гражданского общества, а с другой – происходит уход гражданского общества в «серую» зону, не контролируемую бюрократией, или даже в область нелегальной, открыто антигосударственной деятельности. При всей своей внешней противоположности эти тенденции обуславливают друг друга.

Идеальная европейская модель сводима к формуле: гражданское общество порождает государство, которое его защищает, оставаясь в то же время под его неформальным контролем. Идеальная модель этатристической цивилизации, в рамках которой веками развивалась Россия, противоположна. Здесь государство

порождает гражданское общество в качестве своего вспомогательного инструмента и стремится искоренять те его проявления, которые эту функцию не выполняют. Это механизм проявляется на всех уровнях.

Цель данного раздела доклада – обращение внимания прежде всего на особенности элементов гражданского общества на уровне малых населенных пунктов по критерию их отношений с государством и с государственной властью.

В российских СМИ и политических дискуссиях под гражданским обществом обычно понимаются негосударственные общественные организации, круг которых нередко ограничивается только НКО. Это существенное отступление от научной традиции, ведущее к опасному упрощению понимания социальной реальности. НКО – это лишь незначительная и далеко не самая важная часть гражданского общества, хотя в силу разных причин о них говорят чаще всего, обозначая «зонтиком» понятие гражданского общества.

Обычно за скобки определения гражданского общества выводятся организации, действующие вне рамок закона. Однако опора в социологическом анализе на критерий правовых норм сомнительна, т.к. деструктивную роль по отношению к обществу в целом государство нередко выполняет более эффективно, чем мелкие преступные группировки (например, исторические прецеденты массовых репрессий, агрессивных войн, нерациональных решений в области экономики и т.д.).

Категория гражданского общества отражает неоднородную и противоречивую реальность. В литературе, посвященной этой теме, эта сложность обычно недооценивается, что проявляется в объединении под одним «зонтиком» категории гражданского общества качественно разных явлений. В данном докладе структура гражданского общества никак не увязывается с критерием легальности / нелегальности его субъектов.

В наиболее чистом виде анатомия гражданского общества проявляется в малых населенных пунктах. Здесь логика повседневной жизни обнажает структуры самоорганизации граждан более зримо, чем в больших городах

с характерной для них атомизацией социальных отношений.

Гражданское общество в идеальном западноевропейском варианте – это сфера отношений самоорганизации, которая, во-первых, не зависима от государства, во-вторых, прямо или опосредованно является почвой для подготовки государственной политики; в-третьих, осуществляет неформализованный контроль деятельности государства. В силу специфики истории России в более или менее заметном виде такое общество существует исключительно как совокупность зон общественной жизни, которые государство не может или не хочет поставить под свой контроль. Современное российское государство в какой-то мере использует отношения и настроения в обществе в качестве материала для разработки и оправдания своей политики, однако отбор такого материала идет почти исключительно по инициативе политиков и чиновников. Попытки же контролировать государство снизу пока не дают почти никаких результатов. Исключением являются лишь некоторые общественные кампании протеста, вынуждающие государственные органы обратить внимание на те или иные проблемы. Рассмотрим потенциал развития проявлений гражданского общества на самом низовом поселенческом уровне, который ждет более полного использования.

Основными элементами гражданского общества, тесно переплетающегося с государством, в российской глубинке являются:

А) *Органы муниципального самоуправления*. Формально ядром гражданского общества в малых населенных пунктах является местное самоуправление, которое закон определяет, как «форму осуществления народом своей власти, <...> самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» (ФЗ № 131 от 6.10.2003). Статья 34 того же закона оговаривает, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

В реальности же органы местного самоуправления, с одной стороны, жестко встроены в вертикаль государственной власти, находятся под руководством и контролем региональных государственных органов. С другой стороны, пассивность, отчужденность населения от власти на местном уровне столь велика, что альтернатива бюрократической иерархии в форме самоуправления плохо просматривается.

Б) *Местные партийные организации.* Формально они являются политическими организациями, что вызывает вопрос о правомерности их включения в гражданское общество. В нулевые годы сформировалась партия «Единая Россия», территориальные ячейки которой возникли почти во всех населенных пунктах районного масштаба, а нередко и ниже. Ядро их повседневной работы – решение социальных и культурных вопросов. При этом существенная часть содержания этой работы порождена местной инициативой.

Местные органы «Единой России» по образцу КПСС тесно переплетены с местной властью, являясь ее «приводными ремнями» в отношениях с населением. В отличие от КПСС руководящей роли «Единой России» по отношению к органам власти не получается. Все наоборот.

Организации оппозиционных партий в глубинке почти полностью исключены из системы власти, если не считать их представительство в муниципальных советах в количестве, не дающем никаких шансов на реальное влияние. Сфера сугубо политической деятельности у них предельно сужена, поэтому единственный путь завоевания популярности – это участие в решении местных социальных проблем. Все это позволяет отнести их к элементам локального гражданского общества, хотя усилиями местной власти они обычно заметно маргинализированы.

В) *Частный бизнес* – это в настоящее время наиболее эффективная и масштабная часть российского гражданского общества. В рамках гражданского общества, видимо, надо рассматривать преимущественно социальный аспект деятельности частных фирм. Во многих случаях его успешность сильно зависит от

расположения местных органов государственной власти. Это формирует политически лояльный бизнес, не способный играть роль активного и самостоятельного субъекта гражданского общества в тех вопросах, которые вызывают противоречие либо с государственными органами, либо с чиновниками как носителями частного интереса.

Однако на уровне малых населенных пунктов иерархия выстраивается по-разному. Малый бизнес целиком контролируется местной администрацией. Средний и крупный находится под контролем вышестоящих – региональных или федеральных – органов, поэтому может во многих вопросах просто игнорировать районную и городскую/поселковую власть или навязывать ей свои решения.

Г) *Религиозные организации.* Во всех районах в той или иной мере представлены различные религиозные организации. В первую очередь это те, которые представляют т.н. «традиционные религии», т.е. православие и ислам. Формально они независимы от государства, однако массой видимых и невидимых нитей связаны с ним. С одной стороны, государство стремится использовать традиционные религии, надеясь заполнить образовавшийся духовный вакуум, который все более угрожает целостности общества. С другой стороны, религиозные организации, прежде всего Русская православная церковь, будучи одержимы амбициозными проектами «духовного возрождения», ядро которых составляет строительство и восстановление культовых сооружений, физически не в состоянии обойтись без поддержки государственных органов.

Схожая ситуация с исламом в регионах, где он считается «традиционной религией» титульной нации. В то же время этих районах возникают формы самоуправления, основанные на религиозном праве (например, шариатские суды).

В ином положении находятся религиозные организации, объединяющие приверженцев «нетрадиционных» религий. Они превратились в реально независимые от государства структуры, хотя и они нередко зависят от решений местных администраций в основном в

вопросах отвода участков земли под строительство, получения разрешений на подключение к инженерным сетям и т.д. Их независимость реальная, но очень зыбкая, поэтому они в отличие от РПЦ, старательно избегают всяких высказываний по вопросам политики и не допускают критики власти на всех ее уровнях.

Д) *Общественные организации.* В советское время на местном уровне действовала четко организованная система общественных организаций, унифицированных и централизованных в масштабах всей страны. Все они действовали под прямым или косвенным партийным руководством и лишь с большими оговорками могли рассматриваться как элементы гражданского общества.

В постсоветское время почти вся прежде разветвленная и массовая система общественных организаций рухнула. Остались только профсоюзы, которые постепенно стали утрачивать даже прежнее ограниченное влияние и масштаб. Во многих районах в 1990-е гг. полностью исчезли все общественные организации. Таким образом, на этом уровне гражданского общества возникла реальная пустыня.

В нулевые годы государственная власть предприняла усилия по возрождению молодежных организаций фактически советского типа. При районных администрациях были созданы отделы по работе с молодежью, а под их крылом – общественные организации типа «Молодой гвардии», «Наши» (обычно филиалы общегосударственных). Формально эти организации независимы от государства, но фактически во главе них в той или иной мере стоят молодые чиновники из отделов по работе с молодежью.

Негосударственные (некоммерческие) организации государство терпит до тех пор, пока последние не предпринимают попыток влиять на государственные органы и контролировать их. Организации, представляющие гражданское общество, являются, с одной стороны, негосударственными (НГО), а с другой – некоммерческими. В западном дискурсе доминирует термин NGO (Krut) – негосударственные организации, в российском официальном дискурсе – НКО, т.е. некоммерческие организации. За этими лингвистическими различиями

стоят серьезные расхождения в представлениях о сути этих организаций. Для российской власти главное – их некоммерческий характер, что влечет следствия в области налогообложения, а независимость от государства не рассматривается как важная характеристика.

Они, как и местное самоуправление, лишены возможности создать свой финансовый фундамент, опираясь на внутренние источники. Отсюда простая альтернатива: получать поддержку либо зарубежных организаций, либо собственного государства. Оба варианта делают их неполноценными субъектами гражданского общества.

В российской глубинке местная власть с большой опаской относится к попыткам создания реально независимых от нее организаций. Особенно болезненно они воспринимаются, когда их социальная активность неизбежно выходит на критику районной или поселковой власти. В этих случаях такие организации рассматриваются как деструктивная сила, вставляющая палки в колесо, как объединения критиканов, которые ничего конструктивного сделать не в состоянии. В силу этого реально независимые от власти НКО – большая редкость.

Е) *Независимые от государства СМИ* создают информационное пространство, играющее важную роль в формировании, говоря в терминах Б. Андерсона (Anderson, 1983), воображаемого сообщества – как села или городка, так и нации. Их усилиями формируется социальная ткань, соединяющая индивидов, не находящихся в непосредственном регулярном взаимодействии. «Мы» – это те, кто потребляет более или менее схожую информацию, обладает близкими информационными потребностями.

В постсоветское время местные газеты стали независимыми от государства. Обычно их учредителями становились их трудовые коллективы. Однако сразу же встал вопрос финансирования. Лодка демократической журналистской романтики разбилась о волны рынка. В отличие от больших городов, районные газеты обычно не представляли интереса для бизнеса, поэтому переход их в руки капитала представлял собой периферийный вариант

развития. Лишь газеты, сумевшие оседлать местный рекламный рынок, смогли удержаться на плаву в качестве не зависимых от государства, но обычно на основе негласного условия не вмешиваться в политическую жизнь. В 2000-е годы независимые общественно-политические газеты районного уровня представляли собой уже большую экзотику. Единственным финансовым выходом оставался переход под крыло районных властей в форме либо их учредительства, либо поддержки в виде разного рода субсидий, заказов и льгот. Разумеется, оба варианта предполагают высокий уровень лояльности районной администрации.

Таким образом, в системе традиционно понимаемого гражданского общества российской глубинки четко прослеживается тенденция к нарастанию государственного контроля и руководства. Это делает данную часть гражданского общества периферией государства, его «приводным ремнем» к массам (если говорить на языке Ленина).

В жизни граждан возникает много частных проблем, решением которых органы власти не могут или не хотят заниматься. Однако проблемы требуют своего решения. Выход только в самоорганизации граждан и в координации ими своих действий в этом направлении. Возникает неформальное гражданское общество, элементы которого не оформлены в виде зарегистрированных организаций, имеющих свои уставы и права юридических лиц. Однако социальная организация не предполагает в качестве своего атрибута бюрократического оформления. Это сугубо факультативное свойство.

Отношение властей к такой гражданской самоорганизации неоднозначное по разным причинам. С одной стороны, самоорганизация граждан в деле удовлетворения своих потребностей позволяет органам власти сбросить с себя часть проблем, приписав при необходимости результаты себе (например, газификация отдельных улиц, расширение инфраструктуры водопровода, подвод электричества, освещение улиц, ремонт тротуаров, а порою и дорог, прилегающих к домам). Однако власть

болезненно относится ко всяким попыткам граждан, что-то делать и решать в обход нее.

С другой стороны, самоорганизация граждан для решения собственных проблем происходит в пространстве здравого смысла, переплетающемся с пространством традиций, а иногда и религии (например, внедрение норм шариата в повседневную жизнь Северного Кавказа), использовать незаконные методы влияния (например, взятки). Иначе говоря, практическая логика регулярно толкает к нарушению закона, что ставит власть в двусмысленное положение: либо пресекать эти действия, но тогда проблема не будет решаться, либо не замечать то, что делают жители населенного пункта.

Проявления неформального гражданского общества:

а) Теневая и полутеневая экономика. Это формы гражданской самоорганизации в сфере экономики, независимые от государства, а чаще всего противостоящие ему. Нередко эта активность приобретает формы прямого паразитирования на государственных ресурсах, распределяемых вопреки интересам государства. Другая типичная форма отношений этой части гражданского общества с государством – уход от налогов.

б) Явочная приватизация элементов государства. Государство – это машина, управляемая людьми, преследующими свои частные интересы. Если частные интересы в ней жестко не контролируются, то происходит приватизация элементов этой машины – отдельных рабочих мест или целых органов. Этот феномен обычно называют словом «коррупция».

в) Клань. Клан – это один из элементов гражданского общества, объединяющий более или менее заметную группу людей, часто связанных родственными и свойственными связями, дружбой. Они представляют собой формы самоорганизации, нередко оказывающие влияние на работу государственных органов. Клановая солидарность превышает гражданскую, поэтому если члены клана оказываются на руководящих постах в государственных органах, то клань подчиняют их себе. На приоритете клановой солидарности строится

система патрон-клиентских отношений. Особенно заметен этот срез гражданского общества на Северном Кавказе.

г) Криминальные сообщества. Как это ни парадоксально звучит, но эти группировки – составная часть гражданского общества, уходящая корнями в давнюю историю. Это одна из немногих частей гражданского общества, переживших периоды даже самого жесткого огосударствления (например, эпоху сталинского авторитаризма). Появлявшиеся время от времени нелегальные политические группы быстро ликвидировались органами государственной безопасности, видимо, просто в силу, во-первых, их малочисленности, во-вторых, опасности, которая им приписывалась. Все это позволяло концентрировать на них силы органов государственной безопасности и быстро добиваться успеха. Совсем иная ситуация всегда была с уголовными формами самоорганизации. В силу их массовости государство было в состоянии в лучшем случае лишь контролировать их численность, сводя ее допустимому минимуму.

д) Мафиозные формы. Мафия – это широко распространенный метод самоорганизации (Stölting, 1983). Он представляет собой одну из форм гражданского общества, в которой частный интерес самореализуется в форме преступного союза чиновников и бандитов, синтеза приватизированных элементов государства и криминальных сообществ.

Отношения государства и преступных сообществ имеют три основные формы.

*Во-первых*, это ситуация, при которой криминальная группа подчиняет себе тем или иным образом местные органы государственной власти. В крайнем случае, это их полное подчинение через интеграцию в криминальную группу ключевых государственных руководителей района или города / села. В мягком варианте – это проникновение криминальных групп в органы государственной власти в точечном режиме.

*Во-вторых*, подчинение государственными органами криминальных групп с целью использования их в своих корыстных целях и под своим контролем.

*В-третьих*, формирование частных корпораций внутри системы государственного и муниципального управления. Один из типичных примеров этой модели – Балашиха в Нижегородской области, где ряд руководителей местных органов власти и управления создали частные предприятия, эксплуатировавшие местное население через искусственное завышение тарифов на ЖКХ.

Это идеальные типы, которые в реальности проявляются в форме организаций, где наблюдается весь спектр возможного баланса сил.

Религиозные группы, не зависящие от государства. Крайний их вариант – исламский фундаментализм, стремящийся создавать параллельные структуры власти.

е) Антигосударственные и реально независимые религиозные объединения. Наиболее яркий их пример – организации ваххабитов. Изначально были предприняты попытки организации в отдаленных районах Дагестана местного самоуправления на основе принципов фундаменталистски интерпретированного ислама. После начала борьбы государства с ваххабизмом, который был поставлен вне закона, эти формы гражданской самоорганизации ушли в подполье, превратившись в органы вооруженного сопротивления, опирающиеся на идеологию «священной войны».

В более компромиссном положении находятся легальные и нелегальные секты, действующие, во-первых, в рамках христианского дискурса, во-вторых, принадлежащие к т.н. «новым религиям». Местные органы власти часто просто не знают, что с ними делать. Такие сектантские общины (если говорить в терминах православия как доминирующей церкви) представляют собой элементы гражданского общества, выполняющие не только религиозные, но и социальные функции (материальная взаимопомощь, совместный труд над общими проектами, организация досуга членов общины, образование и воспитание детей и т.д.).

**Резюме.** Традиционный для России курс на огосударствление всех форм гражданского общества в условиях низкой эффективности

государственного управления порождает компенсаторные формы этого общества, в которых ярко проявляется противоположная крайность: социальный эгоизм. Такие формы гражданского общества, с одной стороны, компенсируют сбои в государственном управлении, игнорирующем множество частных интересов и часто жертвующем социальными целями во имя бюрократических форм (например, коррупция, патрон-клиентские отношения позволяют решать проблемы, упирающиеся в типичные бюрократических правил). С другой стороны, эти формы, вытесняемые в нелегальную сферу, приобретают явно антиобщественный и антигосударственный характер. Таким образом, стремление государства всем управлять и все контролировать дает прямо противоположный результат: общество становится все менее управляемым, что компенсируется формами гражданской самоорганизации, опирающимися на ярко выраженный социальный эгоизм.

#### **4. Организация мониторинга работы властно-управленческой вертикали как предпосылка разработки проекта модернизации отечественной системы управления.**

##### **4.1. Практическая актуальность мониторинга и его научное обоснование.**

Подлинные проблемы конструирования приемлемого для России механизма социальной регуляции отношений власти и управления проявляются с трудом. Стили управления, кроме критикуемого авторитарного, бывают разные: либеральные, например, как попустительские, демократические и смешанные. Они могут быть более или менее адекватными реальным проблемам выживания и развития, отвечать интересам всех, большинства или только отдельных слоев общества. Но кто может с уверенностью сказать, какой стиль или способ управления адекватен внешним и внутренним вызовам и угрозам в конкретной стране в конкретных исторических условиях её жизни, а какой нет? Кто скажет, как на самом деле складываются эти стили: объективно и непреложно, сами собой или произвольно конструируются органами власти и управления в своих интересах? Может ли быть гарантией адекватности стиля управления полная

поддержка его населением? Или есть какой-то процент поддержки, который будет достаточным, чтобы управление было и легитимным, и эффективным? Во всём этом нет ясности. Несомненно, только одно, что без научных исследований ответить на эти и подобные вопросы не представляется возможным. Но дело не только в этом. Дело в организации такого мониторинга для практики управления, которая не может самосовершенствоваться без обратной связи. Эту роль способен выполнить предлагаемый мониторинг.

Похоже, что и у нас, и за рубежом только сейчас наметился серьезный поворот политиков к решению проблем управления социально-политическими, экономическими, экологическими и др. процессами не только как обычно на предприятиях, но и на территориях, поскольку за последние годы эти процессы не раз показывали свою неукротимую стихийно-разрушительную силу, несмотря на то, что начинались из самых благих побуждений. Не случайно, в последнем (докладе Национального разведывательного совета США (Глобальные тенденции 2030..., 2013) говорится, что сегодня, в основу прогнозных оценок, специалисты кладут как традиционные показатели (ВВП, численность населения, уровень технологических инноваций и военных расходов), так и новые – такие как развитость систем управления в отдельных регионах и странах. Дело в том, что «развитость систем управления» действительно становится стратегическим ресурсом, который учитывается экспертами при формировании прямых и альтернативных сценариев на глобальном, региональном и местном уровнях. Но на вопрос, учитывают ли такую «развитость» субъекты принятия решений наших властно-управленческих структур, трудно ответить определенно. Будем считать, что они не вполне учитывают или даже не вполне знают, что это такое, поскольку заказов на разработку индикаторов «развитости», как и вообще стандартов эффективной деятельности системы управления разных уровней мы в Российской академии наук не получали. Во всяком случае, в планах фундаментальных исследований государственных



академий на 2013-2020 гг., где справедливо говорится о необходимости решения методологических проблем анализа трансформации российского общества и разработки социальных технологий управления, специального финансирования таких разработок не предусматривается.

Мы предлагаем адресату национального Доклада обратить внимание на некоторые, пусть еще и не окончательные, результаты измерений степени «развитости отечественной системы управления», на основе методологии мониторинга отношения населения к работе всех звеньев системы властно-управленческой вертикали (ВУВ) в 2010-2015 гг. в рамках Мета-проекта «Гражданская экспертиза сферы управления», который инициирован Центром социологии управления и социальных технологий ИС РАН и продолжается при поддержке гранта РФФИ № 15-18-30077 (Тихонов, Ленков, 2017; Тихонов, Богданов, Гусейнова, 2017; ИНАБ №1., 2016; Россия: реформирование..., 2017). Уже предварительные результаты показывают, что аппарат этого исследования может стать основанием для получения необходимых данных относительно состояния и тенденций трансформации отечественной системы управления. Без таких данных нет смысла затевать какую-либо реформу ВУВ.

Целью нашего исследования является диагностика состояния властно-управленческой вертикали на основе экспликации структуры и содержания этих диспозиций. Диагностика здесь понимается в буквальном смысле слова как процедура оценки степени поддержки населением способности властно-управленческой вертикали осуществлять свои функции. Отсюда её название – «гражданская» или, что одно и то же, социальная. Этот подход позволяет лучше понять, и, главное, эмпирически исследовать реальные перспективы и возможные последствия управленческих реформ.

Властно-управленческая вертикаль – это совокупность формальных и неформальных механизмов регуляции социальных отношений, среди которых отношения управления взаимодействуют с отношениями власти и

собственности. По способности поддержать социальный порядок в экстремальных условиях и обеспечить при этом участие всех групп и категорий населения в принятии социальных, институциональных и менеджерских решений, определяется, на наш взгляд, и степень «развитости» систем управления. Разведывательные органы глобальных центров силы не из уважения к научным истинам, а из прямого интереса к стратегии и тактике ведения организационных и информационных войн (типа «цветных революций», «арабской весны», украинского кризиса) ввели в показатель развитости системы управления критерий «дефицита демократии».

Как пишет чл. корр. РАН Н.И. Лапин, власть для одних представляет желаемую ценность, для других – антиценность, а третьи проявляют к ней безразличие. По его данным (исследование «Наши ценности и интересы сегодня – 1990-1998 гг.» (Лапин, 2003)), в России ценность власти признают около 20% населения, безразлично относятся – 14%, а негативное отношение испытывают – 66%. Не удивительно, что народ нередко пассивно относится и к выборам органов власти. Однако это совсем не значит, что респонденты с негативным отношением к власти как к ценности не выражают ей поддержку в определённых ситуациях. В нашей ментальности власть и управление синонимы. Проблема наша, в связи с этим, не столько в «дефиците демократии», сколько в «дефиците управления» в органах власти и в низкой социокультурной компетентности кадров, благодаря чему даже самым демократическим способом избранный руководитель завтра может превратиться в заурядного взяточника и держиморду. Как и в случае с данными исследования академика РАН М.К. Горшкова и др. (отношение россиян к реформам) важно знать, что стоит за отношением к власти таких категорий как её противников, сторонников и умеренных «срединников», и как это соотношение связано с выполнением органом власти функций управления.

#### **4.2. Описательные и прогностические возможности методики гражданской экспертизы работы органов власти и управления.**

Что показывает анализ материалов гражданской экспертиз системы управления в 2012 г. по разработанной нами методике? Оказалось, что на федеральном уровне самая слабая позиция у законодательных органов. Здесь не только сильная отрицательная динамика, но и превышение в два раза числа противников над числом сторонников. Наиболее показательными являются и крайние проявления своей позиции: среди противников – 25,6% у Государственной Думы, и 23,6% у Совета Федерации – категорически против. У исполнительной власти наихудшее положение в руководстве отраслями народного хозяйства. Здесь наибольший процент «неответивших» (20,4%). Основная масса населения, скорее всего, плохо знает, чем занимаются отрасли. Здесь тоже довольно высокий процент противников (43,5%) – в два раза больше, чем сторонников. В целом у этой структуры тоже обнаруживается ярко выраженная отрицательная динамика. Президентская и Правительственная власть отличается характер соотношения противников, сторонников и умеренных «серединников».

У первой довольно устойчивое распределение противников, сторонников и «серединников» (почти поровну), а у Правительства «коленчатое плато» – заметная отрицательная динамика. Эту динамику повторяет уровень управления регионами и уровень администрации городов и сел, где также видна отрицательная динамика. Последнее всегда означает, что срединная часть воздерживается от социальной поддержки управленцев определённого уровня.

Отдельного комментария требует оценка респондентами работы самого широкого по охвату, близкого и понятного любому гражданину уровня – уровня управления конкретной организацией.

Это то место, где действует непосредственная связь личного и общественного, индивидуального и институционального. Мы об-

наружили, что именно здесь властно-управленческая вертикаль в нашей стране имеет положительную динамику, т.е. большое (больше половины) и растущее число её сторонников. Качественный анализ состава триплекс-структур, приведенный ниже, свидетельствует о наибольшей концентрации на этом уровне инновационного социального потенциала страны. Это обнадёживающее обстоятельство говорит о том, что у России, наряду с высоким уровнем доверия к внешнеполитической деятельности института президентства есть естественная и мощная социальная база поддержки «снизу», со стороны такого звена как первичные производственные организации.

Наш анализ так же показывает, что в целом властно-управленческая вертикаль находится в неустойчивом состоянии. Она имеет интенцию к глубоким изменениям, как на уровне представительной власти, так и на уровне Правительства и отраслевых министерств. Управление в городах, поселках и селах в общем процессе трансформации вертикали (ВУВ) пока существенной роли не играет.

Система управления в стране, по нашим данным, поддерживается в работающем состоянии с двух сторон: сверху – стабильной (равновесной) позицией отношения к Президенту РФ, и снизу – где положительная динамика в управлении организациями поддерживает общий оптимистический настрой в стране. Кроме того, что не вполне очевидно, но особую стабилизирующую роль выполняет категория умеренных или «серединников» (треть опрошенных), которая в численном соотношении достаточно велика, чтобы поддерживать, в случае изменения социально-политической конъюнктуры, либо сторонников конструктивной программы реформирования властно-управленческой вертикали одновременно и снизу, и сверху, либо поддержать противников нынешнего политического курса, если дело дойдёт до радикальных перемен «снизу». Эти выводы сделаны нами в «первом приближении», поскольку требуется более детальное рассмотрение состава и ориентаций, выделенных нами социоментальных групп по

другим параметрам и продолжение исследований в регионах на основе мониторинга.

Гражданская экспертиза показала, что на первом месте по вкладу в структуру отношения населения к органам власти и управления выходит отрицательный опыт обращения респондентов в местные органы. Этот факт сказался на составе противников и сторонников, и Президента, и Государственной Думы. На втором месте оказался фактор электоральной активности. Практически все самые низкие оценки Президента и Государственной Думы идут от респондентов, которые не участвовали в федеральных, региональных и муниципальных выборах. На третьем месте по влиянию находится такой необычный фактор как опыт управленческой деятельности у респондентов. Он вводится впервые. Все, имеющие такой опыт, дают более низкие оценки деятельности органов власти и управления, чем не имеющие такого опыта. Далее идут факторы образования и пола. Респонденты с высшим образованием, не говоря уже о тех, кто имеет научную степень, дают наиболее низкие оценки всем уровням вертикали, кроме последнего (организации) и больше всех поддерживают противников органов власти и управления, чем сторонников. Это же относится и к отраслевому аспекту деятельности респондентов: наиболее критичны те, кто занят научной деятельностью и работает в сфере образования. Такие демографические признаки как пол и возраст играют важную роль только в некоторых случаях, которых следует говорить в контексте ситуации.

Разумеется, эти данные – ещё далеко не полная картина отношения респондентов к иерархии структуры власти и управления. Это иллюстрация возможностей получить новое знание с помощью анализа триплекс-групп в процессе исследования специфических проблем трансформации властно-управленческих структур российского общества. Более обстоятельный ответ на поставленные вопросы может быть получен на основе представительных мониторинговых исследований по регионам.

К сожалению, мы опускаем из описания интересные, но уводящие несколько в сто-

рону, данные о степени соответствия деятельности властей различных уровней внешним и внутренним угрозам факторов, влияющих на них. Скажем только, что число обеспокоенных неудовлетворительным положением дел по отдельным направлениям внутренней политики среди отрицательно оценивающих работу органов власти и управления доходит до 60-80%.

В этом проявляется общее понимание критической ситуации в стране и в мире сторонниками и противниками существующих властно-управленческих структур. Различными являются способы решения, вплоть до категорического неприятия планов и программ противоборствующих сторон. Выработке компромиссных позиций может содействовать материал нашего исследования, если на него появится спрос.

Спрашивается, есть ли гарантия того, что нынешние противники власти, которые возможно завтра станут новой властвующей элитой, найдут способы радикального, в смысле институционального, решения проблемы реформирования существующей вертикали власти и управления? Сомнительно. Из наших данных следует, что ресурс радикальных реформаторов, которые могли бы прислушаться к проблемам, обсуждаемым в этом Докладе, крайне мал. Подавляющее большинство опрошенных считает, что при всех её недостатках наша властно-управленческая вертикаль в целом поддаётся эволюционному реформированию.

Эти выводы были проверены на основе анализа оценок населением работы ВУВ в кризисной ситуации 2014 г. по сравнению с докризисным 2012 годом – проверка чувствительности методики гражданской экспертизы путём сравнения оценок работы системы власти и управления в докризисный 2012 г. и в кризисный 2014 г.

#### **4.3. Проверка сензитивности методики гражданской экспертизы путём сравнения оценок работы системы власти и управления в докризисном 2012 году с 2014 годом.**

Для экспликации влияния фактора «кризис» на изменения отношения граждан России к работе отдельных звеньев властно-управленческой вертикали (ВУВ) к системе органов

власти и управления в целом, были подготовлены аналитические таблицы, которые соединили в себе различные оценки работы этой системы, а также внешних и внутренних условий ее функционирования. В результате удалось выявить ряд существенных изменений в свойствах ВУВ в результате влияния кризиса.

К ним относятся:

- изменение в оценке работы всех звеньев властно-управленческой вертикали (от президента до предприятия и местного самоуправления) по важнейшему для управления критерию достижения конечных результатов (табл. 3);

Таблица 3

**Оценка работы властно-управленческой вертикали по конечным результатам**

Table 3

**Evaluation of the power-management vertical's work on the end results**

Уровни ВУВ	Оценка		Высокая оценка		Средняя оценка		Низкая оценка		Затр. отв.	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
1. Президент	2	1	35,9	65,7	34,1	19,3	22,3	5,5	7,7	9,4
2. Правительство	4	2	32,7	55,5	37,3	28,5	23,4	7,0	6,6	8,0
3. Госдума	7	7	23,4	40,5	36,0	33,1	33,3	17,8	7,2	8,7
4. Совет Федераций	8	3	22,7	45,1	37,6	31,6	26,7	10,8	13,0	12,5
5. Отраслевое Министерство	6	5	24,7	42,2	35,6	31,8	27,2	13,5	12,6	12,6
6. Губернатор	3	4	34,3	44,7	35,2	33,1	23,3	14,9	7,2	7,3
7. Администрация поселения	5	6	30,9	40,1	36,2	34	27,5	19,7	5,5	6,1
8. Работа администрации предприятия (орг.)	1	3	36,2	45,1	31	30,1	22,6	12,7	10,3	12,1

- изменение в оценке работы всех звеньев ВУВ в области внешней политики (по критерию обеспокоенности внешними угрозами до кризиса и в посткризисное время) (см. табл. 4);

- изменение в оценке работы всех звеньев ВУВ в области внутренней политики (по критерию обеспокоенности положением дел в той или иной сфере общественной жизни) (см. табл. 5);

- изменение в оценках респондентов, представших в роли экспертов традиционных для России недостатков в системе управления, рассмотренных с позиций выполнения полного набора функций управленческого цикла, называемых нами собственно отношениями управления, и других типов социальных отношений (власти, собственности), сопутствующих их выполнению (см. табл. 6);

- наконец, изменение представлений граждан о необходимости коренных преобразований системы властно-управленческих отношений к чему, как оказалось, их подталкивают указанные выше кризисные обстоятельства (см. табл. 7).

Начнём анализ с оценки респондентами конечных результатов работы ВУВ.

Мы отмечаем, прежде всего, тот факт, что кризис 2013-2014 гг. повлиял на общее повышение удельного веса хороших и отличных оценок работы во всех звеньях системы властно-управленческой вертикали (ВУВ) (см. табл. 3) В основном это произошло за счёт уменьшения доли низких оценок (плохих и очень плохих). То, что это важное обстоятельство связано с изменившейся внешнеполитической ситуацией и с ростом доверия к институту президентства, не вызывает сомнений. Во-первых, у Президента в 2014 г. появилось в 1,8 раза больше высоких оценок, чем в 2012 г. и почти в 4 раза меньше низких оценок, а во-вторых, что очень существенно, доля затрудняющихся ответить, которая символизирует у нас число респондентов, так или иначе, по разным причинам, отчуждённых от общественно-политических проблем, в целом не изменилась. Характерно, что средняя оценка наиболее сильно качнулась так же в сторону поддержки Президента (она уменьшилась в

его пользу с 34,1% в 2012 г. до 19,3% в 2014 г.). Плюс ко всему это говорит и о том, что разработанный нами инструментарий заметно реагирует на ситуативные изменения факторов. Особый интерес представляют изменения в характере связанности звеньев ВУВ. Если до кризиса ведущую роль в «социальном теле» системы органов власти и управления страны играла связка президент – администрация предприятия или организации, где непосредственно работает респондент и региональная власть (губернатор), то в результате кризиса, определившего внешнюю угрозу как главную, превалирующую над внутренними проблемами, ядром системы ВУВ стала связка таких звеньев как президент – правительство и Совет Федерации, которые принимали в период присоединения Крыма наиболее масштабные и ответственные решения. При этом, что характерно, свои ведущие позиции сохраняет и уровень предприятия-организации (4-е на ранговой шкале). На периферии системы ВУВ оказались такие звенья как Дума и руководство города, посёлка, где респондент непосредственно проживает. К полупериферии отошли министерства и региональные органы власти и управления с теми проблемами, за которые они отвечают.

Для проверки общих выводов, обратимся к изменениям в оценке респондентами их представлений о структуре внешних и внутренних вызовов и угроз (см. табл. 3 и 4).

До кризиса из 8-ми направлений внешней политики наибольшую обеспокоенность вызывала наша способность обеспечить свою безопасность и суверенитет в связи с экспансионистской политикой США, ярким свидетельством которой стало неуклонное расширение НАТО на Восток. Это опасение нашло своё отражение на ранговой шкале обеспокоенности (1, 2 и 3 позиция в таблице 1.2). На 4-й позиции оказалась события «арабской весны» на севере Африки и на арабском Востоке. В полной мере их значение проявится только во второй половине 2015 г., когда произойдут события в Сирии и в Египте. Российское общественное мнение рассматривало их в одном ряду с уже произошедшим государственным переворотом на Украине.

Отношения со странами ЕС в 2012 и 2014 гг. остались на среднем уровне обеспокоенности, а со странами БРИКС и Балтии на низком. Отдельно следует отметить повышение уровня обеспокоенности со странами СНГ и прежде всего с Украиной, в отношении которой в 2014 г. уровень обеспокоенности стал зашкаливать, собственно данные таблицы 4 и показывают отражение общественно-политического кризиса в сознании респондентов. Здесь выстроилась такая цепочка взаимосвязанных явлений: майданная революция на Украине, политика США, ЕС и НАТО в отношении России, которая и определила новую роль и ответственность всех звеньев работы ВУВ.

Таблица 4

**Обеспокоенность проблемами внешней политики**

Table 4

**Concern of foreign policy issues**

Направления	Степень оценок %		Ранг		Большое беспокойство		Среднее беспокойство		Не вызывает особого беспокойства		Затр. отв.	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
1. Со странами СНГ	6	4	30,0	42,8	25,7	26,9	37,8	21,5	6,5	8,8		
2. Со странами Балтии	7	7	28,3	28,6	21,7	30,2	41,9	29,5	8,1	11,6		
3. Со странами ЕС	5	5	30,5	41,4	25,7	26,8	33,0	25,0	9,7	11,4		
4. С организацией НАТО	3	3	42,8	50,4	23,4	20,3	29,9	18,0	8,8	10,5		

Направления	Степень оценок %		Ранг		Большое беспокойство		Среднее беспокойство		Не вызывает особого беспокойства		Затр. отв.	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
5. США	2	2	47,4	57,2	21,5	14,4	22,8	20,3	8,4	8,0		
6. БРИКС	8	6	22,0	32,3	23,8	24,9	43,6	30,1	10,7	11,7		
7. Сев. Африка, арабские страны	4	7	32,0	28,5	-	27,5	34,6	28,4	11,4	15,6		
8. Политика России (обеспечение безопасности)	1	4	51,0	50,3	19,0	16,1	21,8	12,3	8,2	12,2		
9. Украина	-	1	-	66,4	-	10,7	-	10,6	-	12,3		

Рассмотрим теперь, как кризисная ситуация отражается на реализации внутренней политики в стране (табл. 4). Респондентами оценивалась внутренняя политика в стране по 14 направлениям в 2014 и в 2012 году. Степень обеспокоенности каждой из них позволяет построить ранговые шкалы для оценки сдвигов в работе органов власти и управления в кризисной ситуации. В докризисном году наиболее важными и в этом смысле приоритетными выступали первые пять направлений: 1) политика в области цен, зарплат и пенсионного обеспечения, 2) жилищно-коммунальная реформа, проблема тарифов, доступного жилья, 3) политика социальной справедливости (уменьшения разрыва между уровнями жизни бедных и богатых) 4) состояние работы по борьбе с коррупцией и 5) продовольственная политика (обеспечение качественными продуктами питания). Средние места по актуальности в глазах населения занимают четыре следующих направления: 6-е место по рангу – обеспечение безопасности граждан, борьба с терроризмом и экстремизмом, 7) развитие науки, образования и воспитания, 8) здравоохранение и демографическая политика 9) региональная политика, выравнивание уровня жизни в регионах, На последних пяти направлениях оказались следующие: 10-е ранговое место – демократизация общественной жизни, честность и прозрачность выборов, 11) укрепление обороноспособности страны 12 – городская политика, 13) реформа местного самоуправления и 14) политика модернизации.

Теперь обратимся к 2014 году. Гипотеза о том, что в отличие от направлений внешней политики (Табл. 4) предпочтения граждан в актуализации тех или иных направлений внутренней политики (табл. 5) не должен заметно измениться за последние два года, в целом подтвердилась. Другой генезис и другая инерция изменений у этих предпочтений.

Анализ распределений рангов обеспокоенности респондентов относительно проведения того или иного направления внутренней политики в 2014 г. показывает, что структурно эти предпочтения мало чем отличаются от 2012 г. Так в первую пятёрку наиболее актуальных направлений работы в 2014 г. попали (по рангам): 1) политика в области цен, зарплат и пенсионного обеспечения, 2) всё та же реформа ЖКХ, 3) наука, образование и воспитание (ранее было в средней группе), 4) борьба с коррупцией и 5) демографическая политика, здравоохранение. В новую среднюю группу попали четыре направления: 6 ранг – сокращение разрыва между богатыми и бедными, 7) обеспечение безопасности граждан, 8) продовольственная политика и 9) – как и в 2012 г. – региональная политика. Теперь сравним последние пять направлений с докризисным годом. На 10-м месте – демократизация общественной жизни, на 11) городская политика, на 12) реформирование системы местного самоуправления, на 13) укрепление обороноспособности и на 14) как и в 2012 политика модернизации. Как видим, несмотря на некоторые различия, структурно предпочтения ре-

спондентов в докризисный и в кризисный периоды остаются схожими, что говорит о внешнеполитических и внутренне политических направлениях деятельности звеньев ВУВ как о

различных и нелинейно связанных сферах государственной и общественной жизни, что представляет значительный научный интерес.

**Обеспокоенность внутренней политикой в РФ в 2012 и в 2014 годах**

Таблица 5

Table 5

**Concern of domestic politics in Russia in 2012 and 2014**

Направление	Степень обеспокоенности		Вызывает большое беспокойство		Вызывает среднее беспокойство		Не вызывает беспокойства		Затр. отв.	
	Ранг		2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
1. Разрыв по уровню (бедные-богатые)	3	6	72,2	61,5	14,8	21,2	10,8	12,3	2,3	5,0
2. Региональная политика	9	9	59,0	53,9	21,5	25,9	15,8	13,3	3,7	7,0
3. Демографическая политика и здравоохранение	8	5	61,4	62,0	19,2	22,5	14,1	10,5	3,3	5,0
4. ЖКХ	2	2	74,4	68,8	13,1	17,0	6,6	9,8	2,1	4,4
5. Зарплата	1	1	77,7	73,0	13,5	16,1	6,9	7,1	2,4	4
6. Наука, образование	7	3	64,2	63,3	20,5	21,5	12,3	9,8	3,1	5,4
7. Продовольственная политика	5	8	67,2	56,7	19,0	25,3	11,1	13,5	2,7	4,7
8. Безопасность граждан	6	7	65,1	61,2	18,9	20,1	12,7	9,7	3,2	5,1
9. Коррупция	4	4	70,3	62,2	14,9	19,2	11,8	13,0	3,0	5,7
10. Политика модернизации	14	14	45,9	56,7	27,4	25,3	20,2	13,5	6,6	9,0
11. Укрепление обороны	11	13	48,5	48,4	25,7	27,8	27,7	13,6	4,7	7,4
12. Демократия	10	10	56,7	51,9	22,0	29,8	16,6	14,8	4,6	7,9
13. Реформа МСУ	13	12	46,2	42,6	25,0	29,8	21,8	17,6	7,0	9,9
14. Городская политика	12	11	46,6	49,8	23,9	27,3	22,2	14,8	7,3	8,1

Теперь обратимся к материалам нашего исследования относительно структурно-функциональных особенностей отечественной системы управления. Её недостатки общеизвестны и выражены у нас в 14 показателях экспертной оценки (Табл. 5).

У нас есть возможность дать как общую характеристику этих особенностей, так и ответить на вопрос: какова степень ригидности этой системы, перестраивается ли она сама (автоматически) в зависимости от изменения внешних и внутренних вызовов или остаётся устойчиво неэффективной, несмотря ни на какие катаклизмы? Вопрос, может показаться чисто риторическим, но имея данные массового репрезентативного опроса населения,

нельзя не попробовать ответить на него конкретно.

Предварительно было выделено четыре критерия, определяющих состояние и уровень развития системы управления, а также отдельные признаки, позволяющие оценить степень соответствия реальной ситуации управления этим критериям. К ним относятся:

- организационно-управленческие критерии (лишние звенья, излишняя бюрократизация, уровень контроля исполнения, использование должностных инструкций, обеспеченность ресурсами);

- квалификация руководящих кадров (профессиональная подготовка, мотивирование исполнителей, чувство нового);

- стиль управления (командный, силовой, собственнический, либеральный, демократический);  
- деформация отношений управления другими социальными отношениями (использо-

вание ресурсов организации в личных целях (воровство, коррупция), признаки клики – преваляирования узко-групповых интересов над общими, ориентация на власть, а не на конечный результат.

Оценка недостатков работы в системе управления

Таблица 6

Table 6

Assessing the drawbacks of working in the management system

Ст. обеспокоенности Недостатки в системе управ.	Ранг		Вызывает большое беспокойство		Вызывает среднее беспокойство		Не вызывает беспокойства		Затр. отв.	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
1. Лишние звенья	11	7	52,3	45,2	22,2	26,0	18,5	15,7	7,0	13,1
2. Избыток процедур	5	5	58,5	47,5	21,9	26,4	13,2	12,7	6,4	13,4
3. Игнорирование мнений исполнителей	6	4	58,1	48,5	22,4	27,0	13,4	12,2	6,2	12,4
4. Не учитывают новое	9	7	54,9	45,2	25,5	30,6	12,4	12,9	7,1	11,2
5. Нехватка ресурсов	8	6	55,6	46,6	25,0	29,2	13,5	12,2	5,9	12,0
6. Слабый контроль	4	4	59,4	48,2	24,0	27,5	11,6	13,2	5,1	11,2
7. Превалирование частных интересов	2	1	67,6	56,4	21,6	20,4	10,9	11,6	7,9	10,6
8. Использование ресурсов в личных целях	1	2	68,0	52,6	15,8	22,9	10,1	12,0	6,1	12,6
9. Низкий проф. уровень	7	3	57,4	48,9	24,0	26,5	12,5	13,7	6,1	10,8
10. Незаинтересованность исполнителей	10	3	54,5	49,0	24,9	25,9	10,6	12,7	7,0	12,7
11. Совмещение ф-ий собств. и менедж.	14	9	35,8	34,5	28,0	30,6	24,8	21,1	11,4	17,8
12. Характер должностн. инструкции	12	8	44,7	38,7	26,9	28,9	19,9	17,3	8,5	14,8
13. Силовой стиль управления	13	8	41,0	38,8	27,2	28,9	21,9	16,2	8,9	16,2

В таблице 6 в первой колонке представлены общие результаты по вопросу о недостатках в работе системы управления в 2012 г. и во второй - в 2014 г. по тому же вопросу. Уже

по первой колонке можно судить о состоянии отечественной модели управления. Повторяем использованную выше процедуру анализа. Высокая, средняя и низкая обеспокоенность



респондентов отдельными признаками, знакомым им из практики управления, позволяют ранжировать все 14 признаков по критерию «сильная обеспокоенность». Это ранжирование по массиву 2012 г. даёт возможность провести его по высокой степени проявления (группу А), со средним проявлением (группу Б) и со слабым, т.е. менее всего вызывающем беспокойство (группу В). Не будем приводить проценты (они есть в таблице), зафиксируем их проявление как социально-статистические факты:

- в группе А, с рангами 1, 2, 3, 4, 5, оказались все признаки критерия деформации отношений управления другими социальными отношениями (использование ресурса организации в личных целях, превалирование групповых интересов над общими, ориентация на сохранение власти, а не на конечный результат). К ним добавились два признака от организационно-управленческого критерия (слабый контроль за реализацией принятых решений и бюрократический избыток процедур согласования).

- в группу Б, с рангами 6,7, 8,9, попали признаки по стилю управления (игнорирование мнений исполнителей) и по уровню профессиональной подготовки (слабое чувство нового, ссылки на нехватку ресурсов, неумение мотивировать исполнителей, недостаток квалификации)

- в группу В, с рангами 10, 11,12, 13 и 14 попали недостатки по всем 4-м критериям с той лишь оговоркой, что они не относятся к числу нетерпимых. Таковыми респонденты считают силовой стиль управления, совмещение функций собственника и менеджера, нефункциональный характер должностных инструкций, лишние управленческие звенья.

Не будет большим преувеличением, если мы, в аналитических целях, признаем перечень признаков группы А – эмпирическим выражением того комплекса проблем, с которым сжилась и пытается решать исторически значимые задачи модернизации страны, наша властно-управленческая вертикаль. Мы берём эти данные в качестве ориентира в дальнейшей работе над проблемой реформирования

системы управления в стране. Остаётся ответить на вопрос: в какой степени наступивший кризис, связанный прежде всего с западными санкциями, а на самом деле начавшийся ещё задолго до них, оказывает влияние на основные параметры системы управления?

Для этого рассмотрим второй столбик данных (табл. 6) о недостатках системы управления, полученный в результате массового опроса в 2014 году. Анализ этого столбца подтверждает, что ядро признаков, зафиксированных нами в материалах исследования 2012 г. остаётся в «лидерах» основных недостатков отечественной системы управления и по материалам исследования 2014 года. Между ними есть и некоторые различия, которые требуют более детального анализа, но принципиально это не меняет общего вывода. По всей видимости, наша ВУВ не может сама спонтанно перестроиться под влиянием новых обстоятельств, ей нужно в этом серьёзно помогать.

В заключение этого раздела отчёта рассмотрим установки участников двух массовых опросов населения на необходимость коренных изменений в работе ВУВ (табл. 7). К этому моменту мы уже располагаем данными о вызовах и угрозах нашей государственности со стороны внешних сил и о значительном недовольстве населения работой органов власти и управления в части решения внутренних проблем. В воздухе витает ощущение, что мы опаздываем с крупной назревшей реформой государственного управления, но всё побаиваемся, что пойдёт «по-Черномырдину»: хотелось, как лучше, а получилось, как всегда. У социологов пока нет проекта такой реформы, но мы по крайней мере знаем, что без учёта того, что думают по этому вопросу и простые люди и специалисты в разных городах и весях страны, замахиваться на быстрые и решительные перемены в этой сфере не следует. Хотя нельзя и не признать, что задержка с проведением назревших изменений тоже чревата. Поэтому нужно поддерживать любую серьёзную работу со схожей с нами тематикой, чтобы находиться на высоком уровне готовности к внезапным переменам.

Таблица 7

**Необходимость коренных изменений в работе властно управленческой вертикали**

Table 7

**The need for radical change in the work of the power management vertical**

Уровни ВУВ	Оценка		Ранг		Высокая		Средняя		Низкая		Затр. отв.	
	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014	2012	2014
1. Президент	3	6	34,8	12,5	23,2	22,8	34,6	51,7	7,3	13		
2. Правительство	3	5	34,7	15,4	26,2	29,3	31,7	43,2	7,4	12,2		
3. Госдума	1	1	39,3	26,2	24,7	34,5	28,2	39,3	7,8	12,9		
4. Совет Федераций	2	4	35,9	17,3	28,0	30,9	27,0	35,9	11,2	16,0		
5. Отраслевое мин-во	3	3	35,0	19,1	26,0	29,9	26,6	34,4	11,5	16,6		
6. Губернатор	4	3	30,4	20,2	29,5	33,3	32,9	34,7	7,2	11,7		
7. Адм. поселения	3	2	34,9	25,0	30,7	32,7	28,4	31,5	6,0	10,9		
8. Адм. и предприниматель	4	3	30,0	19,7	25,4	28,1	34,3	36,4	10,3	15,8		

Для прояснения сложившейся ситуации обратимся к таблице 5. Здесь высвечиваются три немаловажных обстоятельства. Первое: участники социологического опроса 2014 г. более скептически относятся к каким бы то ни было реформам системы управления, чем в 2012 г. Это хорошо заметно, если сравнить два последних столбца таблицы справа (затруднившиеся ответить). Второе: если в 2012 г массив опрошенных примерно одинаково по численности представлял группы сторонников, противников и «серединников» радикального реформирования системы управления, то в 2014 г произошёл явный сдвиг в сторону противников поспешного радикализма. Достаточно обратить внимание на рост поддержки Президента с 34,6% в 2012 г до 51,7% в 2014 г. в вопросах реформирования ВУВ. Третье: есть основание считать, что существует разнообразие в подходах к реформированию системы управления в стране как по вертикали (по отдельным звеньям), так и по горизонтали (по регионам). Уже по таблице 7 заметно, что первыми кандидатами для реформирования могут стать Госдума, организация работы органов власти и управления в различных поселениях (городах, посёлках и деревнях) и в отраслевых ведомствах. Таким образом, можно предположить, что центр тяжести реформирования системы управления страны смещается из Москвы в регионы. Тем самым повышается роль руководства регионов в организации этой работы. Её содержание рассматривалось

выше при анализе социальных деформаций управленческой деятельности (Табл. 6). Свою задачу мы видим в выявлении реальных и потенциальных социальных субъектов процесса выборочного реформирования властно-управленческой вертикали в стране путём Всероссийского мониторинга оценок населением работы отдельных звеньев по регионам и отраслям вплоть до местного самоуправления и разработки, вместе с этими субъектами, локальных программ модернизации ВУВ при законодательной поддержке представительных органов власти различных уровней.

То, что эти Программы могут и должны быть наполнены богатым содержанием местных условий с учётом общероссийских трендов, наглядно можно себе представить из полного отчётного материала наших исследований за 2015-2017 гг.

**Заключение (Conclusions).** В этой части Проекта национального Доклада ИС РАН, если такой состоится, речь идёт о довольно острой и неоднозначной проблеме реформирования работы органов власти и управления в стране и в регионах. Он начинается со свидетельства, которое никто не будет отрицать, о существовании в обществе парадоксальной неустойчивой ситуации, значительно усугублённой мировым кризисом и западными санкциями: «ножницами» «в настроениях широких масс населения между высокой критичностью по отношению к внутренней, в основном, со-

циально-экономической политике и беспрецедентно высокой, просто зашкаливающей поддержке действий руководства страны по отношению к внешней политике. Как известно, парадоксы больше дружат с наукой, чем со здравым смыслом. А наука, при наличии в обществе столь крупной и чреватой большими неприятностями проблеме, считает, что нам представлен тот самый редкий случай, когда нужно вначале хорошо подумать, чем предпринять какие-либо практические шаги, а не наоборот. Отсюда и цель проекта Доклада – привлечь внимание законодателей и, как говорится, широкой общественности к подлинно актуальной проблеме модернизации системы управления в стране, но не путём поспешных и конъюнктурных реформ, к которым политический класс прибегал уже не раз, а путём постановки нестыкующихся процессов взаимодействия власти и населения под контроль продуманного и хорошо организованного мониторингового исследования в регионах с наиболее высоким уровнем социокультурной модернизации и с участием местного самоуправления. Можно даже сказать, что частично оно уже идёт в рамках гранта РФФИ 2015-2017 гг., но пока ещё носит сугубо академический характер. Своим Докладом мы хотим подчеркнуть, что при предании особого статуса этому исследованию, у нашей страны появляется уникальный в истории шанс сначала подумать, а потом принять может быть и неординарные, но более точные и взвешенные решения на ближайшую и более далёкую перспективу. Важно учесть и то обстоятельство, что вполне репрезентативный и впечатляющий научно-исследовательский материал от одного из авторитетных академических институтов, мы получаем в самый критический период нашей и мировой истории – в годы, когда у нас и в США происходят весьма ответственные выборы органов исполнительной власти. В ходе мониторинга отношения населения к нашим президентским выборам мы получим надёжные данные о реальной расстановке общественно-политических сил в стране и, одновременно, через мониторинг, уникальные данные о реальных интенциях в сознании различ-

ных групп и категорий населения относительно собственного будущего и будущего страны с учётом классовых, этнонациональных, конфессиональных и региональных различий. Знание такого рода может предопределить совместимость власти и общества на долгую историческую перспективу путём перезаключения изжившего себя общественного договора «начала 90-х годов, без всегда пугающих нас новых потрясений. До этого момента вопрос о том, действительно ли Россия исчерпала свой лимит на революции будет оставаться открытым. В нашем Докладе отстаивается позиция, согласно которой только совместными усилиями легитимно избранных органов власти и нарождающегося в трудностях и в борьбе за человеческое достоинство гражданского общества, можно не только выстоять, сохранить свою национальную идентичность, но и построить систему управления, способную вывести нас на достойную колею цивилизационного развития во многополярном мире.

### Список литературы

1. Глобальные тенденции 2030: альтернативные миры // Данные аналитического доклада МГИМО-Университет. 2013. Вып. 3. URL: [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf) (дата обращения: 24.11.2017).
2. Доклад о мировом развитии 2006. Справедливость и развитие Пер. с англ. публикации Всемирного банка World Development Report 2006: Equity and Development. М.: Издательство «Весь Мир». 2006. 312 с.
3. ИНАБ № 1 – 2016. Проблемы реформирования властно-управленческой вертикали в контексте процессов социокультурной модернизации регионов / [А. В. Тихонов и др.]; Отв. редактор А. В. Тихонов. Электрон. текст. дан. (объем 6,14 Мб). М.: Институт социологии РАН, 2016. 348 с. 1 электрон. опт. диск 12 см. (CD ROM).
4. Лапин Н. И. Как чувствуют себя, к чему стремятся граждане России. Результаты мониторинга «Наши ценности и интересы сегодня» (1990-2002 гг.) // Мир России. Социология. Этнология. 2003. №4. С. 120-159.

5. Модернизация отечественной системы управления: анализ тенденций и прогноз развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции и XII-XIII Дридзевских чтений (21-22 ноября 2013 г.) / Редколлегия: А. В. Тихонов (отв. ред.), Е. М. Акимкин, В. С. Богданов, А. В. Жаворонков, А. А. Мерзляков, Н. Н. Никс, Е. И. Рабинович, В. А. Шилова (ученый секр.), В. В. Щербина. М.: Институт социологии РАН, 2014. 548 с.

6. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Оценка действенности институтов публичной политики в России // Политические исследования. 2013. №5. С. 77-86.

7. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России // Власть. 2013. № 9. С. 4-9.

8. Никовская Л. И., Якимец В. Н. Повышение культуры публичной политики – вызов для демократического развития России // Власть. 2014. № 9. С. 5-10.

9. Риттер М. Публичная сфера как идеал политической культуры. Граждане и власть: проблемы и подходы. М., 1998. 174 с.

10. Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регионов / Отв. редактор А. В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. 546 с.

11. Тихонов А. В. Социология управления. Изд. 2-е, доп. и перераб. М.: Канон+; РООИ «Реабилитация», 2007. 472 с.

12. Тихонов А. В., Ленъков Р. В. Роль института высшего образования в решении проблем социокультурной модернизации регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 5. С. 158-168.

13. Тихонов А. В., Богданов В. С., Гусейнова К. Э. Гражданская онлайн-экспертиза деятельности региональных систем управления в контексте процессов социокультурной модернизации регионов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 1. С. 101-123.

14. Шевяков А. Ю. Мифы и реалии социальной политики. М.: М-Студио, 2011. 76 с.

15. Anderson B. Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism. London, 1983. 129 p.

16. David P. A. Clio and the Economics of QWERTY // American Economic Review. 1985. Vol. 75, № 2.

17. He Chuanqi. Modernization Science. The Principles and Methods of National Advancement. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2012. 648 p.

18. Krut R. Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making World // United Nations Research Institute for Social Development. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/28982/dp83.pdf> (дата обращения: 24.11.2017).

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

20. Stölting E. Mafia als Methode. Erlangen: Palm & Enke, 1983. 33 p.

#### References

1. *Global trends 2030: alternative worlds* (2013), The analytical report of the MGIMO-University, 3, [Online], available at: [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf) (Accessed: 24 November 2017). (In Russian).

3. Tikhonov, A. V. and others (2016), INAB 1, *Problemy reformirovaniya vlastno-upravlencheskoy vertikali v kontekste protsessov sotsiokul'turnoy modernizatsii regionov* [Problems of reforming the power-management vertical in the context of processes of socio-cultural modernization of regions], INAB 1 [Electronic] in Tikhonov, A.V. (ed.), Institute of Sociology RAS. (In Russian).

4. Lapin, N. I. (2003), "How do Russians feel and to what they aspire. The results of the monitoring "Our values and interests today" (1990-2002)", *Mir Rossii*, 4, 120-159. (In Russian).

5. *Modernizatsiya otechestvennoy sistemy upravleniya: analiz tendentsiy i prognoz razvitiya* [The modernisation of the national control system: tendencies and development forecast] (2014), Proc. of the all-Russian scientific and practical conference XII-XIIth of Dridzevsky readings (21-22 November 2013) / in Tikhonov,

A. V. (ed.), Institute of Sociology RAS, Moscow, Russia. (*In Russian*).

6. Nikovskaya, L. I. and Yakimets, V. N. (2013), "Evaluation of the impact of public policy institutions in Russia", *Polis*, 5, 77-86. (*In Russian*).

7. Nikovskaya, L. I. and Yakimets, V. N. (2013), "Problems and priorities of public policy in modern Russia", *Vlast'*, 9, 4-9. (*In Russian*).

8. Nikovskaya, L. I. and Yakimets, V. N. (2014), "Improving the culture of public policy – challenge for democratic development of Russia", *Vlast'*, 9, 5-10. (*In Russian*).

9. Ritter, M. (1908), *Public sphere as an ideal of political culture. Citizens and politics: problems and approaches*, Moscow, Russia. (*In Russian*).

10. *Rossiya: reformirovanie vlastno-upravlencheskoy vertikali v kontekste problem sotsiokul'turnoy modernizatsii regionov* [Russia: reform of the power-management vertical in the context of sociocultural modernization of regions] (2017), in Tikhonov, A. V. (ed.), FNISC RAS. (*In Russian*).

11. Tikhonov, A. V. (2007), *Sotsiologiya upravleniya* [Sociology of management], "Kanon+", ROOI "Reabilitacia", Moscow, Russia. (*In Russian*).

12. Tikhonov, A. V. and Len'kov, R. V. (2017), "The Role of Institute of Higher Education in Solving the Issues of Socio-Cultural Modernization of Regions", *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, 5, 158-168. (*In Russian*).

13. Tikhonov, A. V., Bogdanov, V. S. and Guseynova, K. E. (2017), "Civil Online Examination of the Work of Regional Management Systems in the Context of Socio-Cultural Modernization Processes in the Region", *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, 1, 101-123. (*In Russian*).

14. Shevyakov, A. Yu. (2011), *Mify i realii sotsial'noy politiki* [The myths and realities of social policy], M-Studio, Moscow, Russia. (*In Russian*).

15. Anderson, B. (1983), *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London, UK.

16. David Paul A. (1985), "Clio and the Economics of QWERTY", *American Economic Re-view*, 75 (2).

17. He Chuanqi (2012), *Modernization Science. The Principles and Methods of National Advancement*, Heidelberg: Springer-Verlag, Berlin, Germany.

18. Krut, R. *Globalization and Civil Society: NGO Influence in International Decision-Making World*, United Nations Research Institute for Social Development [Online], available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/28982/dp83.pdf> (Accessed: 24 November 2017).

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

2. Doklad o mirovom razvitii 2006. Spravedlivost' i razvitie [Development Report 2006: Equity and Development] (2006), Translated by the world Bank, Ves' Mir, Moscow, Russia. (*In Russian*).

20. Stöltig, E. (1983), *Mafia als Methode*, Palm & Enke, Erlangen, Sweden.

**Конфликты интересов: у авторов нет конфликта интересов для декларации.**

**Conflicts of Interest: The authors have no conflict of interest to declare.**

**Тихонов Александр Васильевич**, доктор социологических наук, профессор, руководитель Центра социологии управления и социальных технологий, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки, Федеральный научно-исследовательский социологический центр Российской академии наук

**Aleksandr V. Tikhonov**, Doctor of Sociology, Professor, Head of the Center for Management Sociology and Social Technology, Federal Center of Theoretical and Applied Sociology of the Russian Academy of Sciences