СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОСТИ

Воржецов А. Г.

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры Государственного, муниципального управления и социологии, Казанский научно-исследовательский технологический университет (Россия), 420015, Россия, г. Казань, ул. Карла Маркса, 68, office@kstu.ru

Владимирова К. А.

аспирант, Казанский научно-исследовательский технологический университет (Россия), 420015, Россия, г. Казань, ул. Карла Маркса, 68, kseniya.wladimirova@yandex.ru

УДК 316.354:35(1-3)
ББК 60.561.1

Цель работы. Провести теоретико-методологический анализ понятийного поля регионального управления в социологическом дискурсе.

Методы. Анализ, моделирование. Исследование предполагает теоретико-методологический анализ различных определений и подходов к изучению феномена регионального управления. Проанализированы базовые понятия – управление, государственное управление, определена их сущность. На их основе смоделировано авторское определение понятия «региональное управление» в контексте современного общества. Разработана теоретическая социологическая модель регионального управления.

Результаты. Проведенный анализ показал, что методологические основы исследования процессов управления требуют специального исследования, поскольку социология управления до сих пор не имеет самостоятельного категориального аппарата, заимствуя его из социологии организаций или из менеджмента. Поскольку сущность управления состоит в его социальной обусловленности, постольку и региональное управление наследует данный основной признак. Цель регионального управления – сделать региональное сообщество управляемым, но это не тождественно административному принуждению. Происходит смещение акцента с административного воздействия на воздействие общественное, объект управления становится субъектом через систему общественного воздействия. Последнее и обеспечивает реализацию общественных функций системы регионального управления. Региональное управление представляет собой систему, наследующую признаки трех видов управлений – государственного, политического и общественного. В контексте становления в России гражданского общества главным предназначением системы регионального управления становится всемерное содействие его укреплению через поддержку общественных инициатив, развитие механизма социального партнерства власти и общества на уровне региона. Примером служит распространение новых институтов общественного воздействия – общественных и консультативных советов, краудсорсинговых площадок, всевозможных общественных мониторингов, реализация концепта «открытого правительства». В изучении вопросов государственного (и регионального, как его части) управления автором выделены две основные линии: классическая и постклассическая. В рамках последней к функциям регионального управления как системы добавляются такие признаки как «наличие механизма взаимодействия с другими видами управления в обществе и его подсистемах»; «встроенность элементов общественного управления в государственное управление». Обозначено проблемное поле для дальнейших исследований регионального управления в рамках интегрального подхода – изучение феномена *общественного воздействия*.

Научная новизна. Проблематизирован аспект методологии социологии управления применительно к исследованию системы регионального управления. На основе проведенного анализа выявлена сущность регионального управления в контексте современного общества, разработано авторское определение государственного управления и регионального управления. Обоснована необходимость применения интегрального подхода к изучению феномена регионального управления. В рамках системно-коммуникативного подхода выстроена новая социологическая модель системы регионального управления, где ведущим элементом выступает совокупность коммуникативных практик между властью и обществом на уровне региона.

© Воржецов А. Г., Владимирова К. А., 2017

Ключевые слова: региональное управление, система, системный подход, методология, социология управления, социологическая модель регионального управления.

SOCIOLOGICAL MODELING OF THE REGIONAL MANAGEMENT SYSTEM ON THE CONTEXT OF MODERNITY

Vorozhentsev A. G.

Doctor of Science (Philosophy), Professor, Professor of the Department of State, Municipal Management and Sociology, Kazan Scientific and Research Technological University (Russia), 68, Karl Marx str., Kazan, Russia, 420015, office@kstu.ru

Vladimirova K. A.

Postgraduate student, Kazan Scientific and Research Technological University (Russia), 68, Karl Marx str., Kazan, Russia, 420015, kseniya.wladimirova@yandex.ru

Purpose. Conduct a theoretical and methodological analysis of the conceptual field of regional governance in sociological discourse.

Methods. Analysis, modeling. The study assumes a theoretical and methodological analysis of various definitions and approaches to the study of the phenomenon of regional governance. The basic concepts – management, state management, are analyzed, their essence is defined. On their basis, the author's definition of the concept of "regional management" is modeled in the context of modern society. A theoretical sociological model of regional management is developed.

Results. The analysis showed that the methodological bases of research on management processes require special research, since the management sociology still does not have an independent categorical apparatus, borrowing it from the sociology of organizations or from management. Since the essence of management is its social conditioning, in so far the regional administration inherits this basic feature. The purpose of regional administration is to make the regional community manageable, but this is not the same as administrative coercion. There is a shift in the emphasis from the administrative impact to the public impact, the object of management becomes a subject through a system of social influence. The latter also ensures the implementation of public functions of the regional management system. Regional management is a system that inherits the characteristics of three types of directorates – state, political and public. In the context of the emergence of civil society in Russia, the main purpose of the regional management system is to fully support its strengthening through the support of public initiatives, the development of a mechanism for social partnership of power and society at the regional level. An example is the spread of new institutions of social influence – public and advisory councils, crowdsourcing areas, all kinds of public monitoring, the implementation of the concept of "open government". In studying the issues of state (and regional, as part of it) management author identified two main lines: classical and postclassical. In the framework of the latter, the following features are added to the functions of regional management as a system: "the existence of a mechanism for interaction with other types of management in the society and its subsystems"; "Integration of elements of public administration in public administration". The problem field for further studies of regional management in the framework of the integrated approach is identified – the study of the phenomenon of social impact.

Scientific novelty. The aspect of the methodology of management sociology as applied to the study of the regional management system is problematized. Based on the analysis, the essence of regional management in the context of modern society was revealed, the author's definition of public administration and regional management was developed. The necessity of applying an integral approach to the study of the regional management phenomenon is substantiated. Within the framework of the system-communicative approach, a new sociological model of the regional management system is built, where the leading element is a set of communicative practices between the authorities and society at the regional level.

Key words: regional management, system, system approach, methodology, sociology of management, sociological model of regional management.

В контексте современного общества и происходящих в нем перемен актуализируется проблема управления социальными процессами. Это нашло отражение в ряде социологических работ последних лет, где осмысливается методология социологии управления [1, с. 3–14; 2, с. 34–67]. Действительно, методологические

основы исследования процессов управления требуют специального исследования, поскольку социология управления до сих пор не имеет самостоятельного категориального аппарата, заимствуя его из социологии организаций или из менеджмента. Ни та, ни другая отрасль научного знания не отражает адекватно вопросов социологического изучения управления. С данной проблемой нам пришлось столкнуться в процессе исследования вопросов регионального управления в современном российском обществе. Ситуация заключается в том, что регион в современных условиях претерпевает быстрые изменения – меняется нормативно-правовая основа управления, быстро развиваются процессы социальных изменений, интегрируются территории, развиваются инфокоммуникационные технологии в регионах. Все это накладывает новые требования к процессу регионального управления, но не получает должного теоретического осмысления ввиду устаревшей методологии исследований. Полагаем, с этого и необходимо начать изучение заявленной темы. Таким образом, данная статья проблематизирует вопросы методологии изучения регионального управления с точки зрения социологии управления.

Сущность управления состоит в его социальной обусловленности: точно также и региональное управления имеет социальную природу и выполняет социальные функции. Именно социальное предназначение регионального управления и обеспечивает его функционирование. Цель регионального управления – сделать региональное сообщество управляемым, но это не тождественно административному принуждению. Скорее, наоборот, в последнем случае исходная сущность управления будет утрачена. Нам импонирует точка зрения А. В. Тихонова, где он смещает акценты в определении понятия с объекта управления (индивиды или их группы) на объект-*механизм* (регуляция отношений между индивидами и их группами) [3, с. 44]. Таким образом, от вставки одного лишь термина меняется весь смысл определения понятия: оно больше не означает одностороннего воздействия на объект управления, но актуализирует субъектную составляющую. Создание механизма *самоуправления и самоорганизации* общества выступает теперь главной целью управления. В этой связи, происходит смещение акцента с административного воздействия на воздействие общественное, объект управления становится субъектом через систему общественного воздействия. Феномен общественного воздействия разбирается нами отдельно, в данной статье мы лишь коснемся данного вопроса. Отметим, что чем сильнее и органичнее данный феномен вкрапляется в систему регионального управления, тем в большей степени система становится управляемой (самоуправляемой), в контексте современного общества. Ведь именно общественное управление представляет собой механизм регуляции взаимоотношений между различными социальными группами и позволяет реализовать интересы этих групп. То есть, таким образом выполняется главное предназначение системы регионального управления.

Региональное управление имеет специфику по отношению к другим видам управления. Оно предусматривает наличие политической составляющей, так как реализует интересы государственной власти как политического института. Оно также являет собой общественный феномен поскольку органично включает в себя элементы общественного управления (через функционирование общественных советов, механизмы обратной связи с населением, реализацию мониторингов и другое). Оно также является частью системы государственного управления, то есть, имеет все признаки последнего и соотносится с ним как особенное с общим.

Природа регионального управления может быть раскрыта через его общественные функции. Являясь частью государственного управления, региональное управление функционирует для сохранения общественного порядка и поддержания стабильности государственной системы. На его функционирование накладывают отпечаток социокультурные условия. К таким условиям сегодня можно отнести формирование в России гражданского общества. Следовательно, именно в таком контексте современности нам и следует изучать региональное управление как социальный институт. Именно становлению гражданского общества и его развитию должно в конечном итоге способствовать региональное управление.

Гражданское общество, по определению, подразумевает полисубъектность, – множество субъектов (граждане и их объединения) выступают участниками процесса регионального управления. И происходит это через общественное воздействие. Гражданские объединения выступают и объектом управления, и его субъектом.

Исходя из такой остановки вопроса, региональное управление представляет собой конгломерат государственного, политического и общественного, но доминирующим в нем является государственное. Данные виды управления как элементы регионального управления представляют собой пересечение трех сфер (что наглядно отражено на рисунке 1). Как видно на рисунке, государственное управление почти сливается с политическим управлением, поскольку в данном случае государство и есть властный политический институт. Здесь важнее другое: площадь сектора N, в котором пересекаются государственное и общественное виды управлений. Его площадь зависит от степени гражданского участия в данном конкретном обществе: чем она выше, тем больше площадь сектора (возможные смещения изображены курсивной линией).

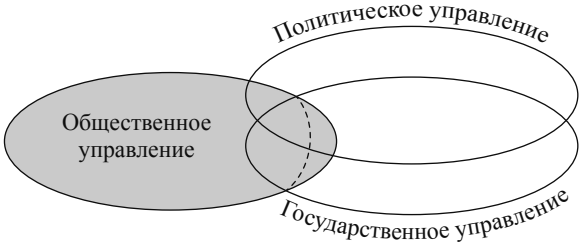


Рис. 1. **Компоненты системы регионального управления (составлено авторами)**

Какими бы различными ни были трактовки в понимании природы государства, все они сходятся в том, что в его основе лежит верховная власть, дающая основания для легитимного господства одних людей над другими. Основной субъект государственного управления вне зависимости от площади сектора N, – государство в лице верховной государственной власти и власти по иерархии, включая региональную государственную власть. Таким образом, региональное управление является логичным продолжением государственного управления на конкретной территории (определяемой понятием «регион»), но не тождественно ему. Эта нетождественность очень важна для нас в данной работе, для построения методологической четкости в социологическом понимании управления. Интеграция общественного в государственное на уровне региона, как отражено на рис. 1, и является мерилом этой нетождественности.

Региональное управление как часть управления государственного носит всеобъемлющий характер (на уровне региона), оно так же правомочно в использовании силового воздействия (принуждения). Первое означает, что решения, принятые в рамках государственного управления, обязательны для всех граждан и их объединений, попадающих под эти решения, вне зависимости от их желания или воли. Второе означает, что неисполнение принятых решений гражданами, их объединениями, в отношении которых эти решения были приняты, ведет к применению санкций. Сочетание методов принуждения и методов свободного волеизъявления граждан является, таким образом, еще одной особенностью регионального управления. При возрастании степени самоуправления общества государство, ввиду объективной потребности, сокращает управляющее воздействие. Наоборот, при ослабленной функции саморегуляции общества и отсутствии механизма самоуправления в нем именно государственное управление обеспечивает стабильность функционирования общественных структур. В современном обществе происходит ситуация, когда единоличная функция управления у государства (в том числе, на уровне региона) постепенно утрачивается. Примером служит распространение новых институтов общественного воздействия – общественных и консультативных советов, краудсорсинговых площадок, всевозможных общественных мониторингов, реализация концепта «открытого правительства».

В изучении вопросов государственного (и регионального, как его части) управления можно выделить две основные линии: классическая и постклассическая. В рамках первой государственное управление рассматривается как «принудительный» феномен (Г. В. Атаманчук, О. В. Глушакова и Я. А. Вайсберг, А. И. Турчинов) [4, с. 297; 5, с. 4; 6, с. 78–82], функционирующий для реализации функции принуждения. Постклассическая линия представлена в работах А. В. Тихонова, М. Г. Горшкова [7, 8], – в них акцент смещается с принуждения на самоуправление и понятие «управляемость» как центральное качество системы. В этой связи, к признакам регионального управления, помимо традиционных, отраженных в большинстве классических работ, следует также добавить такие признаки как:

- *наличие механизма взаимодействия с другими видами управления в обществе и его подсистемах;*
- *встроенность элементов общественного управления в государственное управление.*

На основе изложенного предлагаем следующее определение понятия «государственное управление» как исходного по отношению к региональному управлению, в контексте современного звучания: это *практическое, организующее и регулирующее* ***воздействие*** *субъектов государства, обладающих властными полномочиями и легитимным принудительным влиянием на механизм регуляции отношений между гражданами, их группами и объединениями, социальными институтами и структурами, осуществляемое на профессиональной основе, с целью максимально полного удовлетворения общественных потребностей, обусловленных социокультурной средой.*

В этой связи, наиболее приемлемым определением *регионального* управления будет следующее: это *система взаимодействия государственной власти и общественности, оказывающая влияние на механизм регуляции отношений между гражданами, их группами и объединениями, через принимаемые решения в рамках реализуемой государственной политики, нацеленной на сохранение целостности государства и повышение качества жизни граждан.* В данном авторском определении фигурируют базовые компоненты системы: управляющая подсистема (власть плюс общественность); управляемая подсистема (граждане, их группы и объединения); управленческие процессы управляющей подсистемы в отношении управляемой подсистемы (принимаемые решения). Очевидно, что

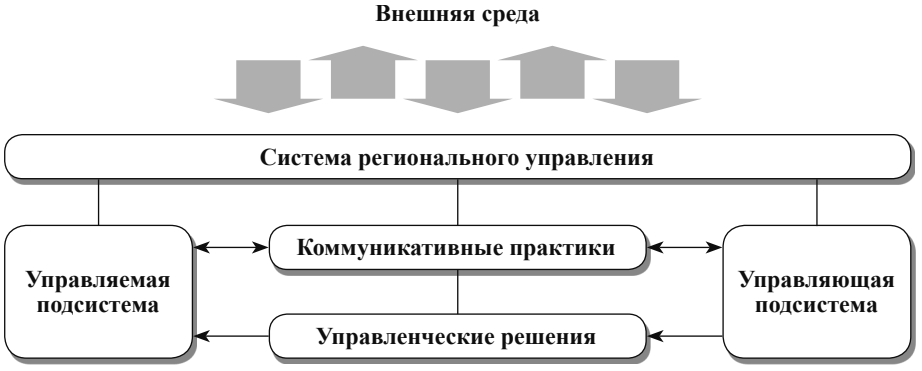


Рис. 2. **Социологическая модель системы регионального управления (составлено авторами)**

в такой постановке выделяются горизонтальные взаимодействия, в противовес вертикальным, иерархичным, что характерно для классических определений понятия. Горизонтальные связи основаны на росте доверия между субъектами управления, в качестве которых рассматриваются как собственно члены организации (чиновники), так и общественность, – граждане и их объединения. В данной трактовке видима и другая трансформация системы регионального управления: становление управляемой подсистемы подсистемой управляющей, а самой системы – самоорганизующейся.

Социологическая модель регионального управления в контексте современности отражена на рисунке 2 (авт.). Она социологична постольку, поскольку, во-первых, социально обусловлена и направлена на реализацию общественных интересов; во-вторых, обладает системностью, через взаимосвязь и взаимозависимость ее компонентов; наконец, в-третьих, механизм данной взаимосвязи сугубо социологичен. Элементы системы регионального управления взаимосвязаны через коммуникативные практики и управленческие решения. Исходным, как следует из рисунка, читаемого слева направо, является управляемая подсистема, – она задает ориентиры в развитии системы и выдвигает требования к ней, а не наоборот. Это укладывается в современную схему развития общества изменений, основанного на коммуникативных практиках. Управляемая подсистема активна: ее участие в процессе управления происходит при помощи коммуникативных практик субъектов, направляющих принятие управленческих решений организацией. Именно за счет этих коммуникаций система подвижна и гибка.

Изучение процесса регионального управления целесообразно производить на основе системно-коммуникативного подхода Н. Лумана, позволяющего рассматривать региональное управление как самореферентную систему, основанную на коммуникациях власти и общества [9]. Данный аспект как раз встраивается в изложенный выше тезис о «взаимопроникновении» субъекта и объекта регионального управления. В рамках теории систем региональное управление может быть рассмотрено как система, открытая для внешних воздействий. Обмен информацией с внешней средой вынуждает систему принимать определенные решения, и от скорости такого реагирования зависит устойчивость и стабильность системы. Самоорганизация системы происходит за счет функционирования в ней норм и традиций, а также за счет принятия инноваций, поступающих извне. Принятие изменений и инноваций членами организации способствует качественному росту системы [10, с. 136].

Помимо системной теории Лумана, следует отметить и другие возможные методологические ориентиры для изучения системы регионального управления в современном контексте. Прежде всего, это неоинституциональные теории [11, 12], делающие акцент на менеджеральном компоненте системы и предлагающие изучать ее сквозь призму социальных связей и отношений, функционирующих внутри системы. Данный спектр теорий сочетает в себе элементы социологии и экономической теории, поскольку транслирует идею рационализации управления и внедрения в нее маркетинговой составляющей. Управление рассматривается как процесс все большей рационализации, а главным эффектом считается сокращение издержек и достижение удовлетворенности потребителей. Данный подход на практике получил распространение в концепции «New Public Management». В неоинституционализме система регионального управления не является безликой, как у Лумана: здесь выделены акторы принятия решений, и это позволяет рассматривать ее как более управляемую. Но управляемость понимается не как тотальный контроль, но как повышение содействия в принятии необходимых решений.

Подводя итоги проведенному теоретико-методологическому анализу, следует отметить, что современное осмысление проблем развития регионального

управления в социологическом дискурсе требует, прежде всего, обращения к новым методологическим основаниям. В качестве таких оснований могут быть представлены системно-коммуникативная теория или неоинституциональная теория. Использование интегральных парадигм позволит по-новому оценить потенциал регионального управления. В частности, более глубоко исследовать соотношение между государственным и общественным видами управления в региональном управлении как системе. Сочетание системного и коммуникативного подходов позволит сделать акцент на влиянии коммуникативных практик в развитии системы регионального управления, а учет данного аспекта в практической деятельности будет способствовать повышению гибкости самой системы. Кроме того, использование интегрального подхода в исследовании регионального управления вплотную подводит нас к изучению феномена *общественного воздействия*.

Литература:

1. Горшков М. К. Научное управление обществом – императив времени // Гуманитарий Юга России. 2015. №3. С. 3–14.
2. Социология управления: фундаментальное и прикладное знание / Отв. ред. А. В. Тихонов. М.: Канон+ РООИ Реабилитация. 2014. 560 с.
3. Тихонов А. В. От социологии менеджмента к социологии управления // Социологические исследования. 2011. №2. С. 39–48.
4. Атаманчук Г. В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. М.: Экономика. 2000. 389 с.
5. Глушакова О. В., Вайсберг Я. А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» // Сибирская финансовая школа. 2013. №6. С. 3–9.
6. Управление государственной гражданской службой Российской Федерации: Монография / Под общ. ред. А. И. Турчинова. М. 2009. 345 с.
7. Луман Н. Введение в системную теорию. Пер. с нем. / К. Тимофеева. М.: Издательство “Логос”. 2007. 546 с.
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М. 1997. 547 с.
9. Бьюкенен Дж. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Бьюкенен Дж. Сочинения. М. 1997. С 67–123.

References:

1. Gorshkov M. K. Scientific management of society – imperative of time // Humanitarian of the South of Russia. 2015. №3. Pp. 3–14.
2. Sociology of Management: Fundamental and Applied Knowledge / Otv. Ed. A. V. Tikhonov. M.: Kanon + ROOI Rehabilitation. 2014. 560 p.
3. Tikhonov A. V. From the sociology of management to the sociology of management // Sociological research. 2011. №2. Pp. 39–48.
4. Atamanchuk G. V. Public administration: organizational and functional issues. Moscow: Economics, 2000. 389 p.
5. Glushakova O. V., Vaysberg Ya. A. On the essence, content and correlation of concepts «public administration», «social management», «public administration» // Siberian financial school. 2013. November-December. №6. C. 3–9.
6. Management of the State Civil Service of the Russian Federation: Monograph / ed by Turchinov. M. 2009. 345 p.
7. Luman N. Introduction to the system theory. Trans. with him. K. Timofeeva. M.: Publishing house «Logos». 2007. 546 p.
8. North D. Institutions, institutional changes and the functioning of the economy. M. 1997. 547 p.
9. Buchanan J. Borders of freedom. Between anarchy and Leviathan // Buchanan J. Works. M. 1997. Pp. 67–123.