

УДК 316

DOI 10.19181/2227-8656.2020.1.22



**РЕГИОНАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ В ФОКУСЕ
СОЦИОЛОГИЧЕСКОЙ
МЫСЛИ**

**REGIONAL
GOVERNANCE IN THE FOCUS
OF SOCIOLOGICAL
THOUGHT**

Месхи Бебури Бесикович

Аспирант,
Институт социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: bebur9696@mail.ru

Beburi B. Meskhi

Postgraduate student,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia,
email: bebur9696@mail.ru

В статье представлены основные теоретико-методологические подходы к исследованию регионального управления, сложившиеся в социологии. Автор приходит к выводу, что в рамках исследования регионального управления в России адекватным аналитическим и объяснительным потенциалом обладают структурно-функциональный, неоинституциональный, деятельностно-активистский подходы, потенциал которых позволит выделить критерии становления и функционирования модели регионального управления в современном российском обществе.

Ключевые слова: региональное управление; социология управления; структурно-функциональный подход; неоинституциональный подход; деятельностно-активистский подход.

The article presents the main theoretical and methodological approaches to the study of regional governance, existing in sociology. The author comes to the conclusion that, in the framework of the study of regional governance in Russia, structural-functional, neoinstitutional, activity approaches possess adequate analytical and explanatory potential, which will allow to highlight the criteria for the formation and functioning of the regional governance model in modern Russian society.

Keywords: regional governance; sociology of management; structural-functional approach; neoinstitutional approach; activity approach.

Введение

Региональное управление с конца 60-х гг. XX в. стало объектом пристального исследования в социологии управления. Этот переход обусловлен тем, что разработанные в начале XX в. теории социологии управления (административная школа, школа человеческих отношений) не могли оставаться в границах экономико-производственных структур. Социокультурная динамика формирования новых зон общественных отношений, регулирования социальных конфликтов способствовала формированию теории социального управления, которая не могла ограничиться только исследованием факторов экономической детерминации.

В рамках социологии организации важным результатом можно считать понимание моделей социологии управления как аналогов, конструирующих определенные управленческие воздействия. В этой связи не могла идти речь о переносе уже готовых моделей фордизма, тейлоризма в сферу социальных отношений как объект социального управления. Взяв за основу понимание субъектно-объектной структуры, разработанной в отмеченных теориях, социологи осмысливали управление как сложный социальный процесс, где проявляется влияние детерминант и самодетерминант управленческого процесса.

В классической парадигме социологии управления основной упор делался на объектные отношения и на способность субъекта влиять и изменять объект и выявлять качества объекта, которые либо стимулировали управленческие воздействия, либо создавали сопротивление управленческим влияниям и инновациям. Региональное управление из политико-административной сферы переместилось в социальную, где важную роль играют понятия структуры, функции, института, управленческой культуры.

Структурно-функциональный подход к исследованию регионального управления

Структурно-функциональный подход, исходивший из понимания регионального управления как организации, имеющей определенные структурные уровни для реализации заявленных функций, обосновал понимание регионального управления в рамках поддержания стабильности и целостности региона. Регион обладает социальной и культурно-исторической спецификой, на основании этого обретает определенные позиции в социальном пространстве. Развитие теории регионального управления характеризовалось принятием административной и функциональной моделей. В рамках исследования развития системы

регионального управления необходимым является выделение ее административного ресурса, способности управлять на основе определенных политических и политико-административных рычагов, доверенных властных функций и функциональностью, связанной с адаптивным потенциалом регионального управления удовлетворять запросы, определяемые состоянием регионального социума и его развитием.

В рамках структурно-функционального подхода доминирующим является территориальный императив (Парсонс, 1998), и для регионального управления важно достижение интеграции региона, снижение риска дезинтеграционных процессов. Региональное управление выстраивается как иерархизированная структура по критерию компетентности, закрепленных прав и ресурсов для осуществления определенных видов управленческой деятельности. На эту особенность обращают внимание зарубежные исследователи Т. Маршал, А. Годвин, Г. Лазерсфельд (История зарубежной социологии управления, 2004. С. 138–149).

Региональное управление в США, испытывая влияние фордизма, воспроизводило опыт крупной корпорации, обладая законодательной и политической самостоятельностью. Штаты создали, как пишет Н.И. Зубаревич, конкурентный федерализм, при котором региональное управление нацелено на получение регионами преимуществ в виде административной самостоятельности, экономического богатства и инвестиционной привлекательности региона. Учитывая этот факт, можно сказать, что структурно-функциональный анализ содержит установку на принятие административно-функциональной модели управления в качестве жесткого сценария – административное управление – или мягкого сценария – функциональное управление.

Сложившиеся модели управления исходили уже из сформировавшихся эмпирических конструктов. В структурно-функциональном анализе задачей ставится выявление уже сложившегося системного регионального управления. В таком исследовательском контексте региональное управление нацелено на организационные изменения, включение в качестве рычагов управленческого воздействия структурных решений. Это находит отражение в российской деловой (управленческой) культуре (Пригожин, 1995. С. 141).

Функциональная модель управления ставит приоритетной реализацию определенных функций, и под нее подводится целесообразность создания той или иной структуры. Эффект структурных решений состоит в том, чтобы административная модель регионального управления содержала тенденцию к бюрократизации и боролась с проблемами

организационного порядка. Функциональный вариант связан с принятием в системе регионального управления решений, имеющих консультационную основу. Между административным и функциональным управлением не существует непреодолимой границы, так как в случае возникновения проблемной ситуации, связанной с функциональной моделью управления, есть резон обратиться к стабильно действующим нормам и использовать в качестве подстраховочного административный ресурс.

Таким образом, структурно-функциональный подход к региональному управлению подразумевает, что регион как объект управления нуждается в поддержании целостности, порядка и стабильности, где процессы саморегулирования и самоорганизации могут считаться полезными, если создают ситуацию неприменения крайних мер. Имеется в виду, что региональное управление может развиваться по трем направлениям институционализации. Первое связано с этакратией, с эквивалентностью регионального управления государственным структурам, обеспечивающим вертикаль управленческого воздействия на регионы. Второе – социально-дистрибутивное, это сосредоточение на уровне регионального управления раздаточных механизмов. Третье – с концепцией открытого государства: когда институциональная среда характеризуется конкурентностью, борьбой за региональные ресурсы и может быть сильной или децентрализованной, обладающей силой личных связей.

Неоинституциональный подход к исследованию регионального управления

Региональное управление в неоинституциональном подходе интерпретирует модели личных отношений, баланс интересов и социального роста. Описание принципов построения и динамики моделей регионального управления связано с несколькими положениями: одно из них определяет слитность системы управления с государством, однако не исключает персонификацию институтов управления, при которых организационные структуры нестабильны (Норт, 2011. С. 17).

Неоинституциональное исследование предполагает изучение формальных и неформальных норм управленческой деятельности. В этом смысле социально-дистрибутивная модель управления не измеряется по критерию адаптивной эффективности. В контексте развития регионального управления обосновывается модель баланса интересов, при которой управленческая бюрократия действует профессионально и не срастается с бизнесом, предоставляя качественные общественные

блага и позволяя создать стабильные институты, направленные на выработку консенсуса интересов. Это не отменяет правило корректировки в рамках развития конкуренции на политическом и экономическом рынке.

В неоинституциональном подходе выдерживаются критерии эффективности управления через позитивный показатель темпов долгосрочного экономического и социального роста. Другими словами, система регионального управления может считаться хорошей, если действуют институты права и механизмы по сдерживанию одностороннего принятия управленческих решений. В рамках институционального подхода система регионального управления базируется на конкурентных отношениях, на развитии инвестиций, опирающихся на рыночные стимулы и мотивы. Подчеркивается, что в системе регионального управления желательной является демонополизация власти, сильная регулятивная роль формальных институтов и демократические механизмы вертикальной мобильности.

Неоинституциональный подход нацелен на исследование формальных норм в системе управления, опирающихся на институт права, и неформальных, в большей мере обусловленных межличностными групповыми связями. Следует отметить, что с учетом этих теоретических корректировок неоинституциональный подход выводит на проблему качества регионального управления, на систему рекрутации управленческих элит и процедуры согласования интересов внутри системы управления.

Важным признаком регионального управления считается создание институциональной конструкции, расширяющей коридоры возможностей управленческого влияния на региональные процессы. В рамках открытого и закрытого государства выявляется, что отсутствие конкуренции и монополия на власть приводят к сращенности экономического и политического интересов региональных элит, практикам приращения экономического богатства и созданию сословно-клановых перегородок. Открытая модель регионального управления определяется безличными формальными нормами внутри управления и созданием пороговых условий (Норт, 2011. С. 76), представляющих поддержку демократического порядка.

Важные критерии включают соотношение формальных и неформальных институтов, готовность управленческих элит действовать в рамках формальных норм с целью доступа к ресурсам и созданным институтами и организациями стимулам, которые приводят к согласуемым с управленческой деятельностью результатам. Неоинститу-

циональный подход акцентирует внимание на типах взаимодействия внутри регионального управления, доверии и недоверии, координации, подчинении безличным правилам. Обращаясь к развитию системы регионального управления, исследователи рассматривают модель баланса социальных интересов как вопрос отношений между корпоративными интересами в системе управления и того, что можно назвать основным регионообразующим интересом. Важными являются выявление иерархии внутри системы управления, построенной на неформальных и формальных связях, способность улаживать внутренние конфликты и, таким образом, обеспечивать функционирование системы регионального управления.

Для неоинституционального подхода важной является модернизация институциональной системы регионального управления, в которой важное место занимают формальные институциональные постановления, пользующиеся доверием. Следует ясно понимать, что неоинституциональный подход определяет систему регионального управления как совокупность формальных и неформальных норм управленческой деятельности. Разумеется, в рамках неоинституционального подхода применяются версии обязательного (принудительного) договора, когда речь идет о формировании системы регионального управления, назначаемой сверху, и контрактного, в котором региональное управление понимается как воздействие команды профессионалов на региональный процесс с целью представления определенных управленческих услуг.

Характеризуя неоинституциональный подход, можно констатировать, что в нем есть попытка теоретического компромисса между структурами и практиками: структуры (структурные решения) относятся к формальным нормам, практики включают группировку интересов, которые делают возможной кооперацию и конкуренцию внутри системы управления. Важно подчеркнуть, что для исследования имеет значение тот факт, используются ли формальные нормы в качестве привилегий акторами системы управления или их обязуют действовать в рамках выбора эффективных организационных форм.

Для того чтобы очертить границы применения критериев, следует обратить внимание на то, что региональное управление понимается как независимое от государства соотношение сил внутри господствующей коалиции или является стабильной организационной структурой, предлагающей стандартные решения региональных проблем и формирующей диапазон взаимных обязательств. Исследования в рамках неоинституционального подхода показывают, что актуализируе-

мые модели регионального управления ориентированы на выявление в системе управления организационного преимущества. Эффективными являются системы, позволяющие поддерживать региональный социум на основе контрактного соглашения.

С развитием контрактной модели регионального управления в неинституциональном подходе связывается реализация управленческого потенциала как человеческого ресурса (Ксенофонтова, 2010. С. 38). Современная управленческая ситуация характеризуется тем, что в неинституциональном подходе делается акцент на сохранении в качестве основного субъекта управления государства.

Деятельностно-активистский подход к исследованию регионального управления

Деятельностно-активистский подход актуализирован в исследовании проблем регионального управления относительно недавно, речь идет о периоде 80–90-х гг., когда американский ученый Коулз разработал концепцию человеческого капитала. На ее основе была выработана парадигма менеджмента управления человеческими ресурсами. Исходным посылом деятельностно-активистского подхода можно считать определение человеческих ресурсов (способности, навыки, активность) в качестве триггера регионального развития, что создает условия для перехода регионального управления к управлению людьми.

В этом смысле деятельностно-активистский подход развивает положение школы человеческих отношений Э. Мэйо, где учитывалась социальная и трудовая активность мотивации в качестве инструмента повышения производительности труда и сплоченности для решения организационных задач. Вместе с тем в деятельностно-активистском подходе отражается феномен массовых общественных движений, являющихся и партнером, и оппонентом системы управления.

Вместо субъектно-объектной парадигмы выдвигаются субъект-субъектные отношения, смысл которых состоит в том, что система, построенная на обратных коммуникациях, и региональное управление связаны с гражданским обществом в региональном социуме. Управление не утрачивает характеристики контроля и влияния на состояние регионального социума, но делает это в рамках стимулирования, закрепления, мотивирования регионального социума для реализации стратегий развития. Можно констатировать, что с деятельностно-активистским подходом связывается переход от тактической модели управления к управленческому стратегированию, потому что для решения масштабных задач развития регионального социума явно не-

достаточно чисто управленческих ресурсов, к каковым относятся административный, мобилизационный, консолидационный, дисциплинарный, исполнительский в системе регионального управления.

Таким образом, деятельностно-активистский подход делает акцент на понимании регионального управления как сложной системы регуляции и саморегуляции, допущения управленческой инициативы, создания прорывных групп с привлечением представителей регионального социума или посторонних экспертов на контрактных условиях. Для деятельностно-активистского подхода характерно отношение к управляемой среде как множественности альтернатив и возможностей, что делает необходимым исследование критерия с признанием человеческого ресурса как наибольшей ценности управления, выделение критериев эффективности через создание возможностей для реализации человеческого потенциала управления.

Деятельностно-активистский подход предполагает выделение критериев совместных практик системы регионального управления и регионального социума. Можно констатировать, что нынешний отток населения в мегаполисы является важным моментом для системы регионального управления, потому что, не останавливаясь подробно на проблемном акцентировании роли мегаполисов по сравнению с малыми и средними городами, есть понимание того, что деятельностно-активистский подход предполагает постиндустриализацию, переход от модели традиционного хозяйствования к созданию перспективной городской среды как центра развития региональной жизни.

Новый технологический уклад, связанный с деятельностно-активистским подходом (Журенков, 2018. С. 18), основывается на уверенности в том, что в рамках освобождения от индустриальной экономики для регионального управления неотъемлемой характеристикой становится развитие социально-инвестиционной активности. Цифровая и «зеленая» экономики возможны при обретении человеческими ресурсами нового качества, связанного с постоянным образованием и квалификацией, созданием мобильных человеческих ресурсов, способных освоить региональное пространство путем урбанизации, концентрации населения и поляризации внутрирегионального социума.

Деятельностно-активистский подход в системе управления, исходя из усложнения регионального социума и концентрированности усилий на человеческих ресурсах, предлагает рефлексивное управление, основанное на знаниевой компоненте. Это означает, что регионы вступают в конкуренцию по социально-инвестиционной привлекательности, охвату регионального пространства через точечные соци-

ально-экономические проекты. С уплотнением городской среды связываются возможность привлечения экономических инвестиций со стороны частного капитала и переключение регионального управления на оказание качественных социальных услуг (развитие социальной инфраструктуры).

В этом контексте региональное управление позиционируется как сервис-центр, инициирующий создание переструктурирования регионального пространства путем специальных программ, к каковым относится создание социального и культурного ландшафта. Позитивный момент деятельностно-активистского подхода состоит в предложении политики децентрализации, перераспределении точек роста во всем региональном пространстве. Для ликвидации региональных различий предлагается сосредоточиться на возрождении центров притяжения в каждом регионе.

Активистская концепция вобрала во многом теории социальных изменений Э. Гидденса, мобильных миров Дж. Ури, новых локализаций У. Бека (Beck, 2007. P. 73; Giddens, 2009. P. 138; Urry, 2008. P. 21). Речь о том, что управленческий эффект проявляется в возрастающей рефлексивности социума, в том, что сам характер регионального развития требует революции управления. Российский исследователь А.В. Тихонов пишет, что управление, которое не выполняет в обществе гуманистическую функцию, превращается в манипулирование людьми, технологию достижения любой, в том числе и асоциальной, цели, становясь опасным источником социальной деформации (Россия: реформирование властно-управленческой вертикали ... , 2017. С. 128).

Отмечается, что необходима новая модель культуры управления, связанная с качественным обновлением и по вертикали, и по горизонтали, направленным на дифференциацию властных (административных) форм управления и технологий самодисциплины, позволяющих индивидам проявить свою субъективность. Другими словами, деятельностно-активистский подход предполагает наделение системы регионального управления активной организацией человеческой субъективности.

Российский исследователь О.Н. Яницкий в теории инвайроментализма, В.В. Радаев в мышлении сетевых воздействий, В.Л. Романов в концепции синергетического поиска административного реформирования ставят проблему о нелинейности системы управления (Новые идеи в социологии, 2013. С. 97), которая несет в себе многообразие реальных и виртуальных характеристик, ситуацию в ее движущемся

взаимоперемешивании и перемежении (Новые идеи в социологии, 2013. С. 60).

В деятельностно-активистском подходе определяется направленность социологического анализа на преодоление не только экономического, но и социального, культурного отставания, на повышение эффективности управления на основе установления гуманистических коммуникаций. Дж. Ури, основываясь на деятельностно-активистском подходе, заявляет, что управление не должно поощрять развитие территории, т. е. отказаться от полного и равномерного ее освоения, а должно поощрять регулирование мобильными массами, создание условий для притяжения человеческих ресурсов в перспективных точках экономического и социального роста (Urry, 2008. P. 21).

Вывод

Сложившиеся теоретико-методологические подходы в исследовании социально-инвестиционной модели регионального управления характеризуются влиянием теорий человеческого капитала, постиндустриального общества, постиндустриальной экономики и связаны с обоснованием значимости возобновляемых ресурсов в развитии регионального социума. Структурно-функциональный анализ фиксирует внимание на перестройке организационной структуры регионального управления, введении новых управленческих форм и моделей воздействия, связанных с перестройкой внутриуправленческих отношений. Неоинституциональный подход направлен на исследование системы регионального управления как организации управленческих практик, связанных с взаимодействием формальных и неформальных норм, что определяется доступом системы регионального управления на основе административного права к возможностям актуализации договорных, контрактных отношений в контексте конкуренции при принятии управленческих приоритетов, позволяющих достигнуть баланса или асимметричности целей системы управления и организаций, опирающихся на соглашения с системой регионального социума. В деятельностно-активистском подходе важное значение имеет процесс становления новой генерации региональных управленцев, обладающих профессиональными навыками для решения социально-инвестиционных задач, что характеризуется приоритетом установок на принятие и участие в социально-инвестиционной деятельности регионального управления в соответствии с критериями профессионализма, творчества и компетентности.

Литература

- Журенков К.* Переезд власти // Огонек. 2018. № 9.
- История зарубежной социологии управления. Екатеринбург, 2004. С. 138–149.
- Ксенофонтова Х.З.* Социология управления. М.: КноРус, 2010.
- Новые идеи в социологии / отв. ред. Ж.Т. Тощенко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 479 с.
- Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. М: Изд. Ин-та Гайдара, 2011.
- Парсонс Т.* Система современных обществ. М., 1998.
- Пригожин И.* Современная социология организаций. М., 1995.
- Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регионов / отв. ред. А.В. Тихонов. М.: ФНИСЦ РАН, 2017.
- Beck U.* Risk Society Revisited. L., 2007.
- Giddens A.* The Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Urry J.* Mobilities. Cambridge, 2008.

References

- Zhurenkov, K.* (2018). Relocation of power. *Ogonyok*, 9. (in Russian).
- The history of foreign sociology of management (2004). Ekaterinburg, 138-149. (in Russian).
- Ksenofontova, Kh.Z.* (2010). Sociology of management. M.: KnoRus. (in Russian).
- New ideas in sociology (2013). Zh.T. Toshchenko (Ed.). M.: UNITY-DANA. (in Russian).
- North, D., Wallis, J., Weingast, B.* (2011). Violence and Social Order. M: Izd. Instituta Gaydara. (in Russian).
- Parsons, T.* (1998). System of modern societies. M. (in Russian).
- Prigozhin, I.* (1995). Modern sociology of organizations. M. (in Russian).
- Russia: reforming the power and managerial vertical in the context of the problems of socio-cultural modernization of the regions (2017). A.V. Tikhonov (Ed.). M.: FNISTS RAN. (in Russian).
- Beck, U.* (2007). Risk Society Revisited. L.
- Giddens, A.* (2009). The Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press.
- Urry, J.* (2008). Mobilities. Cambridge.

Поступила в редакцию

18 ноября 2019 г.