

0 782222



*На правах рукописи*

**Канифатов Александр Сергеевич**

**СОЦИАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ  
МОДЕРНИЗАЦИИ ИНСТИТУТОВ УПРАВЛЕНИЯ  
НА ПРИНЦИПАХ СУБСИДИАРНОСТИ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук**

Ростов-на-Дону – 2010

Работа выполнена на кафедре социологии  
ФГОУ ВПО «Северо-Кавказская академия государственной службы»

Научный руководитель: доктор социологических наук, профессор  
**Сологуб Владимир Антонович**

Официальные оппоненты: доктор философских наук,  
Член-корреспондент РАН  
**Горшков Михаил Константинович**  
доктор политических наук, профессор  
**Озеров Алексей Алексеевич**

Ведущая организация: **Южно-Российский государственный  
университет экономики и сервиса**

Защита состоится «23» апреля 2010 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.208.01 по философским и социологическим наукам в ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 160, ИППК ЮФУ, ауд. 34).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет» (344006, г. Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 148).

Автореферат разослан «23» марта 2010 г.



Ученый секретарь  
диссертационного совета

М.Б. Маринов

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена, прежде всего, огромной теоретической и практической значимостью рассматриваемой проблемы, а с другой – важностью и многогранностью процесса модернизации институтов управления на принципах субсидиарности в современном российском обществе.

Последние два десятилетия относятся к числу наиболее интересных и сложных исторических периодов развития России. Этот период естественно разбить на два этапа: «ельцинский» и «путинский». На протяжении 1991-1999 годов происходило становление новой российской государственности, возникшей после распада СССР. В ходе крупномасштабных социально-экономических реформ были заложены основы нового общественного устройства, главными чертами которого служат либерально-демократическая политическая система и рыночная капиталистическая экономика. Этот радикальный поворот сопровождался большим количеством ошибок и непродуманных заимствований политических, экономических и культурных институтов, не свойственных российской исторической традиции. В частности, было во многом утрачено единство государственной власти, возникли многочисленные конфликты между ветвями власти и между федеральным Центром и регионами.

В течение 2000-2008 годов происходило восстановление «вертикали» власти, позволившее вернуть Центру политический и экономической контроль над регионами, подчинить себе законодательную и судебную власти, дисциплинировать средства массовой информации. В этой связи большой научный и практический интерес представляет анализ субъектных и институциональных особенностей происходящих преобразований, попытка идентифицировать природу существующего Российского государства, оценить потенциал адаптации либерально-демократических и рыночных институтов в новых условиях.

В частности, важное значение имеет анализ принципа субсидиарности, устанавливающего в политической сфере возможности и границы самоуправления. Действующая Конституция РФ включает целый ряд положений, отвечающих этому принципу, однако их практическая реализуемость вызывает большие проблемы и сомнения. Следует отметить, что в Конституции РФ не содержатся явные трактовки принципа субсидиарности, тем не менее он является производным и органически вытекает из ключевых принципов федеративного устройства российского государства. В настоящее время принцип субсидиарности представляет собой универ-

сальный инструмент разрешения конфликта полномочий и предметов ведения между различными уровнями государственной власти. Универсальность проявляется в том, что это очень гибкий принцип, который может использоваться как для защиты прерогатив центральной власти, так и «местных интересов», а в современных условиях, когда происходит поиск и разработка оптимальной системы взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации, исследование практики субсидиарного механизма регулирования социальной интеграции общества в процессе институциональных трансформаций, является важным и приобретает особую значимость.

На необходимость модернизации в жизни общества и реформирования демократической системы обращает внимание Президент Российской Федерации Д. А. Медведев.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. Д. А. Медведев подчеркивает: «В XXI веке нашей стране вновь необходима всесторонняя модернизация. И это будет первый в нашей истории опыт модернизации, основанной на ценностях и институтах демократии»<sup>1</sup>. Таким образом, прозвучал сигнал к действию и проект российской модернизации органического типа, предъявлен обществу в открытую.

Актуальность темы диссертационного исследования усиливается необходимостью осмысления задач модернизации общества, которые необходимо решить в качестве первоочередных мероприятий по развитию и совершенствованию уровней самоорганизации и самоуправления в России на современном этапе. Среди них, прежде всего, целесообразно выделить: переосмысление взаимоотношений между государством и обществом; поддержка усилий граждан по самоорганизации и созданию организаций гражданского общества; создание благоприятных условий для преодоления патерналистских проявлений населения и расширения участия граждан в управлении; устранение зон отсутствия общественного контроля за деятельностью органов власти; реальное укрепление государства при учете разнообразия условий в российских регионах; изменение механизмов регулирования социальных противоречий; устранение таких деструктивных явлений в сфере российского государственного управления, как коррупция, дублирование полномочий, преобладание структуры над функцией; обеспечение реальной ответственности власти перед обществом; уст-

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА  
ИМ. Н. И. ЛОБАЧЕВСКОГО  
КАЗАНСКОГО ГОС. УНИВЕРСИТЕТА

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Д. А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 ноября.

ранение одностороннего характера социально-управленческих коммуникаций и восстановление обратной связи власти и общества.

Согласно концепции трансформационного процесса академика Т.И. Заславской, необходимо создание такой конфигурации социальных институтов общества, которая будет способствовать устойчивому функционированию или трансформации общества в желаемом направлении<sup>1</sup>.

Поэтому требуется исследование деятельности федеральных, региональных и местных органов управления, их социальных отношений, выявление мнения населения по поводу политических реформ и институциональных преобразований. Как показывает развитие финансово-экономического кризиса, теоретическая неподготовленность и отсутствие научно обоснованной стратегии приводят к тяжелым последствиям для развития экономики и качества жизни населения.

**Степень разработанности проблемы.** Различные аспекты обозначенной проблемы нашли свое отражение в исследованиях представителей целого ряда научных дисциплин так называемого социально-гуманитарного блока.

Концепция «рациональной бюрократии» разработанная М. Вебером считается основополагающей в классической теории управления. Выдающийся немецкий социолог выявил существенные свойства функциональной рациональности, показал ее связь с легальным типом господства, доказал необходимость общественной легитимации действий власти. Наряду с этим Вебер отметил существование других типов рациональности социального действия и связанных с ними типов господства.

Управленческие концепции базируются на классических представлениях (Ф.Тейлор, А. Файоль, Ф. Гуднау), теории «человеческих отношений» (Э. Мэйо, Ф. Ротлисбергер, Ф. Герцберг, Д. Макгрегор и др.), системной теории (Ч. Барнард, Г. Саймон, А. Эгциони и др.), развиты в работах современных теоретиков менеджмента (Ф. Фукуяма, П. Друкер и др.). Особое значение здесь имеют представления о переходе субъектно-объектных отношений в менеджменте в субъектно-субъектную форму, позволяющую в полной мере использовать потенциал сотрудников организации через предоставление им возможностей для самоактуализации.

Рассмотрению новых моделей управления в современной России посвящены многочисленные работы Л. И. Абалкина, П. Г. Бунича, Н. П. Дроздовой, А. В. Ермак, В. С. Капустина, М. А. Картавого, В. В. Ка-

---

<sup>1</sup> См.: Заславская Т. И. Социальная трансформация российского общества: деятельность-структурная концепция. – М.: Дело, 2002.

рачаровского, А. Н. Нехашикина, Г. Х. Попова, А. П. Прохорова, О. И. Шкаратан, С. Р. Филоновича, В. Е. Хруцкого.

Наиболее важна для тематики диссертации теория институциональных матриц С. Г. Кирдиной<sup>1</sup>, на основе которой выделяются принципы и методы управления в федеративных и унитарных обществах.

Целенаправленное осмысление теоретических и практических аспектов функционирования институтов и институциональных структур, обстоятельно анализируется в концептуальных исследованиях Т. Веблена, В. Нила, Д. Норта, акцентировавших свое внимание на общих тенденциях и закономерностях институциональной динамики<sup>2</sup>. В понимании же Д. Норта, общество должно рассматриваться через призму институтов, представляющих собой «правила игры» в обществе, а также ограничения, упорядочивающие взаимодействия между людьми.

Исходные идеи модернизации сформулированы и представлены в работах таких авторов, как Р. Бендикс, П. Бергер, С. Блэк, С. Ваго, М. Вейнер, А. Десаи, А. Инкелес, М. Леви, Д. Лернер, Р. Макридис, Дж. Неттл, Дж. О'Коннел, Д. Растоу, Л. Пай, Н. Смелзер, Г. Терборн, Ф. Тэчау, Р. Уорд, Ш. Эйзенштадт, Д. Эптер, В. Цапф.

Социологические аспекты российской модернизации получили достаточное освещение в ряде работ, отражающих различные стороны этого комплексного процесса. Большой вклад в указанную проблематику внесли А. А. Аузан, А. С. Ахиезер, А. Г. Вишневский, В. Н. Герасимова, Н. Н. Зарубина, Л. Г. Ионин, С. И. Каспэ, Н. Н. Клинцева, В. В. Козловский, В. А. Красильщиков, В. В. Лапкин, С. А. Магарил, А. П. Манченко, О. З. Муштук, Н. Ф. Наумова, Э. А. Паин, В. И. Пантин, Л. В. Поляков, Н. Е. Тихонова, А. И. Уткин, В. Г. Федотова, В. Н. Шевелев, Е. Г. Ясин и другие<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Кирдина С. Г. Об институциональных матрицах: макросоциологическая объяснительная гипотеза // СОЦИС. 2001. № 2. С. 13-23; Кирдина С. Г. Теория институциональных матриц: в поисках новой парадигмы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. № 1. С. 101-115; Кирдина С. Г. Институциональные матрицы и развитие России (Изд. 2-е, перераб. и дополн.). – Новосибирск: ИзиОПП СО РАН, 2001.

<sup>2</sup> См.: Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984; Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. 1993. Весна. Т. 1. Вып. 2; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997; Норт Д. Институциональные изменения: рамки анализа // Вопросы экономики. 1997. № 3.

<sup>3</sup> См.: Аузан А. А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. 2007. № 6; Вишневский А. Г. Модернизация и контрмодернизация: чья возьмет? // Общественные науки и современность. 2004. № 1; Герасимова В. И. Социальная модернизация российского общества: роль предпринимательства. – Ростов н/Д, 2001; Зарубина Н. Н. Самобытный вариант модернизации // Социс. 1995. № 3; Каспэ С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М., 2001; Клинцева Н. Н. Социальная модерни-

Важный вклад в изучение проблем государственного управления в России, становления «вертикали» власти внесли исследования отечественных научных деятелей и ученых. Это, прежде всего А. К. Агаонов, А. Ю. Архипов, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, К. И. Варламов, И. А. Василенко, Ю. Г. Волков, Ю. С. Волков, О. В. Гаман-Голутвина, Д. М. Гвишиани, В. Я. Гельман, М. К. Горшков, В. В. Граждан, Г. П. Зинченко, И. А. Иванников, В. Г. Игнатов, В. В. Лобанов, Г. В. Оболонский, А. В. Понеделков, А. И. Пригожин, Ю. А. Розенбаум, М. В. Рубцова, В. В. Рудой, Ю. В. Рябченюк, В. В. Согрин, В. А. Сологуб, А. М. Старостин, А. Е. Чирикова, М. А. Шабанова.

Разносторонний подход к проблемам российского федерализма был продемонстрирован такими отечественными исследователями, как Р. Г. Абдулатипов, А. С. Автономов, А. А. Ахтамазян, А. В. Безруков, Б. А. Богомолов, Л. Ф. Болтенкова, А. В. Возжеников, М. К. Глигич-Золотарева, И. П. Ильинский, Б. С. Крылов, А. М. Лавров, Н. А. Михалева, Н. М. Мухарямов, А. М. Салмин, В. Е. Селиверстов, Л. В. Смирнягин, М. В. Столяров, И. А. Умнова, В. Е. Чиркин, Ю. Ф. Яров, Т. Я. Хабриева.

Среди зарубежных авторов крупными исследователями, сыгравшими большую роль в развитии представлений о разнообразных аспектах функционирования принципа субсидиарности являются М. Бруннер, П. Бруннер, А. Вашкун, Х. Гезер, Д. Гримм, В. Дихманн, В. Йербер,

---

зация как фактор изменения качества жизни // Социальные процессы модернизирующегося общества. Под ред. М. А. Нугаева и Р. М. Нугаева – Казань: Изд-во АНТ. 2001. – Вып. 4; Красильщиков В. А. Вдгонку за прошедшим веком. Развитие России в XX веке с точки зрения мировых модернизаций. М., 1998; Красильщиков В. А. Россия и мировые модернизации // Pro et Contra. 1999. № 3; Лапкин В. В. Модернизация, глобализация, идентичность. Общие проблемы и российские особенности. Полис. 2008. № 3 (105); Магарил С. А. Социокультурный архетип и модернизации России // Социально-гуманитарные знания. 2004. № 6; Манченко А. П. Социальная модернизация в современной России. М., 2000; Муштук О. З. Всевластие бюрократии как «завал» на пути модернизации России // Обозреватель-Observer. 2008. № 11; Наумова Н. Ф. Рецидивирующая модернизация в России: беда, вина или ресурс человечества? М., 1999.; Наумова Н. Ф. Человек и модернизация России / М., Канон + РООИ «Реабилитация», 2006; Панин Э. А. Вызовы времени и инерция традиций. Сдвинется ли Россия с «особого пути»? // Независимая газета. 2008. 26 февраля; Панин Э. А. Исторический «бег по кругу» (Попытка объяснения причин циклических срывов модернизационных процессов в России) // Общественные науки и современность. 2008. № 4; Пантин В. И. волны и циклы социального развития: Цивилизационная динамика и процессы модернизации. М., 2004; Поляков Л. В. Путь России в современность: модернизация как деархаизация. М., 1998; Тихонова Н. Е. Россияне на современном этапе социокультурной модернизации // Общественные науки и современность. 2006. № 1; Тихонова Н. Е. Социокультурная модернизация в России (Опыт эмпирического анализа). Статья 1 // Общественные науки и современность. 2008. № 2; Тихонова Н. Е. Социокультурная модернизация в России (Опыт эмпирического анализа). Статья 2 // Общественные науки и современность. 2008. № 3; Шевелев В. Н. Российская модернизация в контексте опыта XX столетия // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 4.

Х. Лехелер, Освальд фон Нелль-Бройнинг, Й. Пипкорн, Л. Роос, Х. Тейлор, Т. Хёглин, В. Цзиткович, К. Шмитц<sup>1</sup>.

В этой связи, следует отметить работу В. Кербера<sup>2</sup>, которая посвящена участию граждан в политической жизни общества сквозь призму субсидиарного регулирования.

В России некоторые вопросы, касающиеся отдельных аспектов и направлений изучения принципа субсидиарности, освещались в работах А. С. Автономова, А. А. Амплеевой, Н. В. Анисимовой, С. А. Бартенева, Г. З. Биколовой, С. Н. Большакова, И. М. Бусыгиной, Н. А. Гагановой, И. А. Григорьевой, Г. В. Каменской, Э. А. Каракуляна, И. К. Коломиец, К. Н. Костюка, Д. В. Красикова, И. А. Мальковской, Н. Г. Менделева, О. М. Мещеряковой, В. И. Песенко, Э. Н. Примовой, И. И. Хохлова<sup>3</sup>. Сле-

<sup>1</sup> См.: Brunner M. Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip. - Berlin: Duncker&Humbolt, 1993; Brunner P. Subsidiarität – Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG // Ifo-Schnelldienst. 1993. № 22; Dichmann W. Subsidiarität, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips // ORDO. 1994. № 45; Geser H. "Subsidiarität" im gesellschaftlichen Wandel. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993; Grimm D. Subsidiarität ist nur ein Wort // FAZ. – 1992. – Nr. 217 vom 17.09.1992; Hueglin T. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications // Telos. – N.Y., 1994. № 100; Jerber W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981; Lecheler H. Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer Europäischen Union. – Berlin, 1993; Nell-Breuning O. v. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität. – Freiburg/Basel/Wien. 1968; Pipkorn J. Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit // Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. – 1992. № 22; Roos L. Art. "Subsidiarität" // Enderle, Georges u.a. (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik. – Freiburg/Basel/Wien, 1993; Schmitz K. Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung // WSI-Mitteilungen. – 1992. № 12; Taylor Ch. Der Begriff der "bürgerlichen Gesellschaft" im politischen Denken des Westens // Brumlik M., Brunkhorst H. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. – Frankfurt/Main, 1993; Waschkuhn A. Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur "Civil Society". – Berlin: Westdeutscher Verlag, 1994; Zsitkovits V. Möglichkeiten zur Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips in unserer Gesellschaft // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981.

<sup>2</sup> См.: Kerber W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung // Entwicklung und Subsidiarität. München. 1988.

<sup>3</sup> См.: Автономов А. С. Принцип субсидиарности и российский федерализм // Выступление на конференции «Федерализм: российское и швейцарское измерения», 22-23 июня 2001 г. // В сб.: Федерализм в России. – Казань, 2001; Амплеева А. А. Субсидиарность и демократия. Введение в тему. – М.: ИНИОН РАН, 1996. Амплеева А. А. Субсидиарность как элемент эффективного общества // Христианские начала экономической этики. – М., 2001; Анисимова И. А. Принцип субсидиарности в европейском праве: проблемы и перспективы применения. – М.: КОМПЭК, 2005; Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. 2004. № 3/55; Биколова Г. З. Принцип субсидиарности: идейно-теоретический смысл и европейские политические реалии / Дис. ... канд. полит. наук. – Казань, 2000; Большаков С. Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации / Дис. ... д-ра полит. наук. – Санкт-Петербург, 2006; Бусыгина И. М. Принцип субсидиарности // Московская школа политических исследований. – Обнинск: тетрадь. – 2003. № 18/1; Гаганова Н. В. Концепция разделения властей и идея субси-

дует отметить исследование принципа субсидиарности как инструмента децентрализации федеративного устройства в работе М. Х. Фарушкина<sup>1</sup>. В работах указанных авторов с различных точек зрения затрагиваются проблемы функционирования принципа субсидиарности, но в то же время в данных исследованиях принцип субсидиарности не выступает предметом социологического анализа и в недостаточной степени рассматривается его роль в качестве инструмента модернизации институтов управления в современных российских условиях.

Однако, оценивая степень научной разработанности, следует отметить, что в аспекте обозначенной темы, указанная нами проблема, пока не является достаточно исследованной. Требуется дальнейший социологический анализ количественных и качественных показателей в этом направлении.

диарности // Государство и право. 2003. № 3. Гаганова Н. В. Принцип субсидиарности в конституционном праве / Дис. ... канд юрид. наук. – Москва, 2006; Григорьева И. А., Салыхова А. А. «Принцип субсидиарности» в праве и социальной политике ФРГ, США и РФ // «Клино». Журнал для ученых. 2001. № 1 (13). С. 54 – 62; Каменская Г. В. Субсидиарность // Федерализм: Энциклопедия. – М.: Изд-во МГУ, 2000; Каракулян Э. А. Идея субсидиарности в истории правовых учений: личность, общество, государство (Теоретико-правовой анализ) / Дис. ... канд юрид. наук. – Москва, 2005; Коломиец И. К. Местное самоуправление как субсидиарный механизм формирования гражданского общества // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2004. № 3-4; Костюк К. Н. Бьют ли России субсидиарной? // Интернет-журнал «Новая политика» (независимое информационно-аналитическое издание). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.novopol.ru/material13717.html/text308.html>; Красников Д. В. Юрисдикция Европейского Суда по правам человека: принцип субсидиарности / Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004; Мальковская И. А.. Значение принципа субсидиарности в современной стратегии государственного управления / Проблемы управления устойчивым развитием экономики / Отв. ред. Барышников Ю. Н., Чудновская С. Н. – М.: Изд-во РАГС, 2003. Мальковская И. А. Многоликий Янус открытого общества: опыт критического осмысления ликов общества в эпоху глобализации. – М.: КомКнига, 2005; Менделев П. Г. Развитие общинного самоуправления коренных малочисленных народов Дальнего Востока: субсидиарная модель // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Философские науки. 2006. № 4; Мещерякова О. М. Принцип субсидиарности в становлении и развитии Европейского Союза (1984 – 2004 г.г.) // Дис. ... канд. ист. наук. – Москва, 2005; Песенко В. Н. Проблемы субсидиарности: Запад – Россия, история и современность. // Философия в пространстве культуры. Россия и Запад. Ростов-на-Дону, 2001. Песенко В. Н. Принцип субсидиарности в зарубежной социальной философии и методика его изложения // Человек, культура, общество. Актуальные проблемы философских, политических и регионоведческих исследований (материалы международной конференции, посвященной 60 воссоздания философского факультета в структуре МГУ им. М. В. Ломоносова). М., 2002. Песенко В. Н. Субсидиарность как социально-философский принцип в западной культуре // рационализм в культуре на пороге 3 тысячелетия: Материалы Третьего Российского философского конгресса. (16-20 сентября 2002 г.) Ростов-на-Дону, 2002; Примова Э. Н. Правовые основы субсидиарности во взаимоотношениях между федеральным центром и субъектами Федерации // Власть. 2008. № 7; Хохлов И. И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5.

<sup>1</sup> См.: Фарушкин М. Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. – Казань: Изд-во Казанского университета, 1998.

Что же касается принципа субсидиарности, то, несмотря на достаточно большое количество научных работ, и публикаций, посвященных его исследованию, данный принцип комплексно не изучался в отечественной науке с позиции социологии управления, а также в контексте социального управления и характеризуется фрагментарностью и слабой концептуализированностью в отечественной исследовательской практике, что вызывает теоретическую и практическую необходимость в дополнительном научном исследовании данной проблематики и, безусловно, актуализирует тему настоящего исследования.

Указанные обстоятельства обусловили постановку цели и определение задач настоящего диссертационного исследования.

**Цель диссертационного исследования** заключается в выявлении сущности и специфики тенденций и перспектив социального потенциала модернизации институтов управления на принципах субсидиарности в современной России.

Достижение поставленной цели осуществляется решением следующих исследовательских задач:

- провести сравнительный анализ моделей распределения субъектных ролей и функций в системе общественного управления, а так же систематизировать исследования в области социологии управленческих процессов в сфере публичной власти;
- выявить социально-исторические традиции и инновации в становлении новых российских институтов управления;
- проанализировать принципы и методы управления в основных административно-политических институтах;
- определить особенности российской управленческой культуры и потенциал адаптации принципов субсидиарности;
- установить особенности организации публичной власти на этапе строительства «вертикали» власти;
- исследовать перспективы интеграции общества как результата субсидиарного регулирования.

**Объектом диссертационного исследования** выступают управленческие институты общества.

**Предметом диссертационного исследования** является социальный потенциал модернизации институтов российского государственного управления на принципах субсидиарности.

**Гипотеза исследования**, обоснование которой составляет основное содержание диссертации, представляет собой предположение о том, что рассматриваемый нами принцип субсидиарности в контексте социального потенциала модернизации институтов управления, вписывается в гибкое

миропонимание, то есть, универсален по своему характеру, с точки зрения обеспечения продуктивного социального взаимодействия членов общества и осуществления взаимосвязи между народонаселением и государственной властью и является одним из эффективных механизмов социальной и социумной (территориальной) интеграции общества. Таким образом, субсидиарный принцип иерархического устройства оказывается весьма востребован, разрушая привычную бюрократическую иерархию «сверху-вниз», и может быть формой гармонизации интересов на российском управленческом поле как подчеркнутая ориентация на гибкое действие, раскрытие и точное его исполнение, формирующие прочность тканей гражданского общества, что не менее важно для устойчивого развития и поддержания стабильности. На наш взгляд, принцип субсидиарности может препятствовать проявлению авторитарных форм власти на разных уровнях управления и способен (в рамках социального взаимодействия) артикулировать интересы различных акторов в системе социального управления с учетом большого числа комбинированных и промежуточных вариантов порядка осуществления их деятельности в непосредственной вовлеченности в управление, что в свою очередь снижает социальную напряженность и понижает градус маргинальных тенденций. И, что не мало важно, не происходит перегруженности управленческого поля, при которой акторы социального действия могут попасть в ситуацию функционального дисбаланса и тем самым не справиться с кругом полномочий, который был им предоставлен.

**Теоретико-методологической основой исследования** стали основные положения институциональной теории, теории институциональных матриц, определяемых автором данной концепции С. Г. Кирдиной как устойчивые, исторически сложившиеся системы базовых социальных институтов, регулирующие взаимосвязанное функционирование основных общественных сфер. Также при осуществлении диссертационного исследования использовались общенаучные и специальные принципы и методы познания: системный подход, социокультурный подход, структурно-функциональный подход, исторический подход, субъектные и сравнительные подходы, а также использовались методы сравнительного анализа, научного обобщения, теоретического моделирования. В качестве методологических оснований использовались концепции социологии управления: концепция управления М. Фоллетт, концепция долговременной эффективности Р. Лайкерта, комплексный подход к управлению Г. Ливичта, системный подход к управлению А. Этциони, модель Ч. Барнарда – теория кооперативной системы, модель Г. Саймона – теория организационного равновесия. Важное место среди используемого методологического инст-

рументария занимают базовые положения теорий модернизации: акторная модель модернизации Т. Пирирайнена<sup>1</sup>, структурационная модель Г. Терборна (модернизация как особая социокультурная ориентация)<sup>2</sup>, концепция модерна Й. Формюса<sup>3</sup>. Определяющее значение имеют работы классиков мировой социологической мысли А. Турена, создавшего социологию действия и М. Кастельса, концептуализировавшего становление постиндустриального общества: оба эти социолога подчеркивали значение иерархии во властных отношениях.

**Эмпирической базой исследования** послужили данные социологических и экспертных опросов ВЦИОМ и иных открытых источников, а также собственных социологических опросов. Кроме того, в качестве эмпирического материала для авторских оценок и обобщений, был использован вторичный анализ данных прикладных политических, социологических, экономических исследований социально репрезентативного уровня, а также факты, опубликованные в прессе (материалы периодической печати). Также, эмпирическая база исследования представлена Конституцией РФ, законодательными актами РФ и субъектов РФ, нормативно-справочными и распорядительными документами государственных федеральных и региональных органов власти, нормативно правовыми актами органов местного самоуправления. Большое значение имел эмпирический материал, почерпнутый в работах и публикациях отечественных и зарубежных ученых, аналитических разработках, статистических данных, электронных ресурсах сети Интернет, а также публичных выступлениях политических деятелей.

**Научная новизна** предлагаемого диссертационного исследования состоит в следующем:

- модельно проработаны и содержательно переосмыслены средства регулирования отношений между правоустанавливающими субъектами властной вертикали на основе принципов субсидиарности;

- выявлены методологические основания анализа возможности использования принципов субсидиарности в государственном управлении современной России;

- определены принципы и методы управления, отвечающие базовым политическим институтам российской институциональной системы;

---

<sup>1</sup> См.: Piirainen T. Towards a New social Order in Russia: Transforming Structures in Everyday Life. University of Helsinki, 1997.

<sup>2</sup> См.: Therborn G. European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945 – 2000. London, New Delhi: Sage Publications, 1995.

<sup>3</sup> См.: Fornäs J. Cultural Theory and Late Modernity. L., 1995.

- установлены особенности российской управленческой культуры, детерминируемые базовыми идеологическими институтами, и на этой основе определен потенциал адаптации принципов субсидиарности;

– проанализированы основные направления формирования властной «вертикали» в 2000-х годах, установлено отношение населения к этому процессу;

– предложены и исследованы критерии социально-территориальной интеграции общества, выявлено мнение населения по поводу перспектив интеграции российского общества.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Адекватным методологическим инструментом анализа модернизации институтов управления является теория институциональных матриц. Двум базовым институциональным системам соответствуют специфические системы принципов и методов управления и особенности управленческой культуры.

2. Принципами управления в основных институтах административно-политической деятельности в унитарном государстве являются централизация (единоначалие), унификация (единообразие) и непреложность (однократность), а в федеративно-субсидиарном государстве – соответственно децентрализация, диверсификация и фальсифицируемость. К методам управления в унитарной политической системе следует отнести принуждение, концентрацию, кооперацию и устойчивость, а в федеративной – соответственно побуждение, делегирование, конкуренцию и адаптивность.

3. К особенностям российской управленческой культуры относятся авторитарный стиль управления, низкий уровень регламентации, важная роль неформальных связей и отношений, высокая лояльность сотрудников организаций.

4. Потенциал адаптации принципов субсидиарности в России ограничен в силу чуждости этих принципов базовой российской институциональной системе. Тем не менее, российская управленческая культура не отвергает полностью идеи самоуправления, поэтому их использование возможно в определенных пределах при наличии соответствующей государственной политики.

5. Начатое в 2000 году формирование «вертикали власти» в России полностью соответствует ее институциональной матрице и позитивно оценивается населением. Властная «вертикаль» может сочетаться с элементами самоуправления на основе «французской» модели, подразумевающей подчиненность низших звеньев системы государственного управления высшим.

6. Интеграция общества может быть охарактеризована критериями управляемости, безопасности, единства, устойчивости, бесконфликтности, далеко не все из которых принимают в современной России желаемые значения. Роль субсидиарного регулирования в обеспечении интеграции заключается в повышении разнообразия системы государственного управления путем включения в нее элементов самоуправления и самоорганизации, имеющих глубокие корни в российской исторической традиции.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что полученные результаты и выводы исследования представляют существенный интерес для представителей структур федеральной и региональной власти и могут быть использованы в работе органов государственного управления и местного самоуправления с целью совершенствования сложной архитектуры современных институтов управления и заинтересованных в эффективном функционировании модели управления в России. Диссертационное исследование носит системный характер и имеет прикладную направленность и в свою очередь способствует расширению и углублению теоретических и практических представлений о характере обозначенной проблематики. Материалы исследования могут быть также использованы в научно-исследовательской работе для развития отдельных направлений социологического знания на современном этапе и при чтении курсов по социологии управления.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования были неоднократно обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры социологии Северо-Кавказской академии государственной службы. Результаты исследования докладывались и обсуждались на пяти научно-практических конференциях: Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России» (г. Ростов н/Д, 26 октября 2007 г.); Межрегиональной научно-практической конференции «Молодежь как инновационный ресурс развития современного российского общества» (г. Ростов н/Д, 5 – 6 ноября 2008 г.); Всероссийской конференции «Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне» (г. Ростов н/Д, 23 – 30 января 2009 г.); Всероссийской конференции «Политическая наука на Юге России» (г. Ростов н/Д, 11 – 12 марта 2009 г.); межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России» (г. Ростов н/Д, 2 ноября 2009 г.). Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в статьях и тезис-

сах научных докладов, в том числе в издании, включенном в перечень ВАК РФ. По теме диссертационного исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 2,7 п.л. Из них в изданиях перечня ВАК Минобрнауки России 2 работы объемом около 1,0 п.л.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования, а также избранной логикой его осуществления и включает в себя: введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение и библиографический список использованных источников.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень разработанности проблемы, определяются цели и задачи диссертационного исследования, описываются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту.

Предметом **первой главы** работы являются «Социологические подходы к исследованию субъектно-объектных отношений в процессе управления». В **первом параграфе** этой главы проводится «Сравнительный анализ моделей распределения субъектных ролей и функций в системе общественного управления». Любое управление в своей основе предполагает наличие трех основополагающих элементов: субъекта управления, объекта управления и возникающих в процессе управления отношений между ними. Всякое управление представляет собой взаимодействие субъекта и объекта управления. Интенсивность прямой и обратной связи зависит от вида и характера субъекта и объекта управления. Если преобладают прямые связи управления (командная информация), а механизм обратной связи слабо развит или практически блокирован - можно говорить об авторитарном управлении. Если механизм обратной связи хорошо развит наряду с механизмом прямой связи - можно говорить о демократическом управлении.

В процессе управления можно выделить институциональный и кадровый аспекты. Институциональный аспект касается административных органов управления различных типов и уровней, которые выполняют управленческие функции в соответствии со своим юридическим статусом независимо от конкретных людей, работающих в этих органах. Кадровый аспект касается реальных чиновников и служащих, выступающих субъектами реализации управленческих действий. С точки зрения социологии здесь плодотворна ролевая концепция, описывающая правила социального поведения отдельных индивидов и их объединений. Ролевая концепция

охватывает: 1) функции и предписания, зависящие от конкретной роли субъекта и места его деятельности (орган государственного управления, производственное предприятие, бюджетное учреждение и т.п.); 2) ожидания, которые испытывают остальные члены общества по отношению к обладателям управленческих статусов.

Как правило, субъект управления имеет иерархическую структуру, включающую несколько уровней подчиненности и различные типы связей между элементами одного и того же и разных уровней. Институциональный аспект формализует структурные связи и отношения, а кадровый дополняет их неформальным содержанием.

Социология управления рассматривает место социальной группы управленцев в социальной структуре общества, социальный статус служащих, качества, необходимые для выполнения ими своих ролевых функций, реальное наличие этих качеств у управленческих кадров в конкретных изучаемых организациях.

Л. фон Визе и Т. Парсонс говорят, с одной стороны, о «социальных структурах» или «социальных системах» как структурных единицах общества, с другой же – о «должностях» или «ролях» как способах закрепления участия индивида в общественном процессе. Т. Парсонс ввел понятийную связку «статус-роль» в качестве основной единицы анализа социальных систем. Г. Минцберг выделяет десять ролей, которые, по его мнению, принимают на себя руководители в различные периоды и в разной степени. Он классифицирует их в рамках трех крупных категорий: межличностные роли, информационные роли и роли по принятию решений.

В системе социальных взаимодействий по поводу управленческой деятельности можно выделить отношение власти (или доминирования) и зависимости. Власть – это возможность и способность социального субъекта навязывать свою волю другим (которые таким образом оказываются в зависимости), возможность влиять на их поведение и жизнедеятельность в целом. Выделяются также отношения взаимодействия, фиксирующие зависимость управляющих от объекта управления, от способности и желания управляемых людей осуществлять предписываемую им деятельность, решать поставленные задачи и т.д. Типологию отношений в рамках управляющей и управляемой подсистем можно представить в виде континуума: “субъектно-объектные” → “субъектно-субъектные” → “объектно-субъектные” отношения. На одном конце этого континуума находится группа отношений, где деятельность строится по схеме, когда управляющая подсистема рассматривает управляемую только как объект управления, не признавая за ней никакой самостоятельности в психологическом, правовом и прочих планах – это субъектно-объектные отношения, основанные на принужде-

нии или манипуляции. В середине континуума управляемая подсистема постепенно превращается из пассивного объекта в равноправного активного субъекта, который совместно с управляющей подсистемой определяет выбор направлений и способов деятельности – это субъектно-субъектные отношения, основанные на осознанном убеждении. В соответствии с современными концепциями менеджмента, партнерские ("психологически равные", "субъектно-субъектные") отношения возможны и желательны даже между людьми, занимающими явно разное социальное положение и имеющими соответствующее ролевое соотношение. На другом конце теоретического континуума расположены объектно-субъектные отношения, где решения и действия управляющей подсистемы полностью детерминированы наличным состоянием, желаниями и волей управляемой подсистемы.

Ключевым субъектом, реализующим функцию социального управления, выступают властные институты, прежде всего органы и учреждения государственного и муниципального управления. Власть как подчинение одними людьми других людей трансформирует отношения между субъектами – равноправными суверенными личностями – в иерархические отношения между субъектами власти и объектами властного подчинения. В отличие от субъектно-субъектных отношений социального обмена, субъектно-объектные отношения власти действуют, как правило, в интересах только одной стороны – субъектов власти, подчиняя тем самым интересам власти всю систему социальных отношений и разрушая фундаментальный интерес общества, заключающийся в защите, обеспечении и повышении уровня и качества человеческой жизнедеятельности. Многочисленные уверения субъектов власти об учете интересов населения носят декларативный характер. Иерархический характер отношений власти подчеркивается в работах А. Турена и М. Кастельса.

Из множества концептуальных представлений о социальном управлении в организации базовыми концепциями можно считать три: классическую концепцию научного управления; концепцию «человеческих отношений»; системную концепцию социального управления. На них базируются все последующие подходы и представления о способах формирования и поддержания социального порядка в организации.

Во **втором параграфе** главы исследуется «Социология управленческих процессов в сфере публичной власти (западные и восточноевропейские исследования)». Начало функционального подхода к управлению было положено М. Вебером и его концепцией рациональной бюрократии. Рациональность в веберовском понимании – это формальная, функциональная рациональность. Для ее полного развития необходимо, чтобы воз-

ник такой же функциональный, то есть свободный от всяких ценностных моментов тип управления. Таким типом Вебер считает легальное господство. Но поскольку формальная рациональность, как и соответствующий ей чистый тип целерационального социального действия, имманентной цели не имеет и всегда определяется через что-то другое, легальное господство не имеет достаточно сильной легитимности и должно быть подкреплено чем-то другим – традицией или харизмой, что соответственно порождает два других типа господства. Идеальная рациональная организация власти, по Веберу, отличается следующими признаками: эффективностью действий, которая достигается за счет высокой квалификации персонала, четкого разделения обязанностей между чиновниками, их специализацией, наличием детального регламента управленческой деятельности; иерархической системой контроля и подчинения; абсолютной анонимностью в отношениях должностных лиц, их следованием исключительно требованиям закона при всех решениях, исключением неформальных личностных характеристик и оценок; четким разделением административных, т. е. касающихся внутриорганизационных связей, и собственно управленческих функций. Тема власти становится «центральной проблемой всего социального» – подчеркивал М.Вебер.

Государство, с точки зрения немецкого социолога, существует потому, что люди в своих действиях исходят из твердого убеждения: оно существует и должно существовать. Сам факт наличия законов недостаточен: они должны быть признаны большинством населения. В этой связи М.Вебер тщательно разрабатывает понятие легитимности.

Центральным и всеохватывающим в социологии М.Фуко является понятие управления или управляемости, включающее административные структуры государства, образцы самоконтроля индивидов и регулятивные принципы социальной структуры. Фуко полагал, что управляемость лежит в основе любых форм современной политической рациональности: административные системы государства развивались таким способом, который позволял максимально усиливать контроль над населением. Исследования Фуко привели к формированию новой концепции власти, в рамках которой подчеркивались значение ее локальных проявлений, роль профессионального знания в легитимации властных отношений и продуктивный характер властных практик.

В рассуждениях Фуко о власти и контроле в обществе центральная роль отводится дискурсу. В употреблении французского философа этот термин означает способы говорить или думать об определенном предмете, объединенные общими допущениями.

Развивая структурный функционализм, Н.Луман предлагает собственный функционально-эквивалентный метод сравнения разнородных социальных явлений. Его новая функционально-структурная методология изучения систем позволяет сделать вывод о приоритете функций в определении системы, а не ее структуры, как ранее считал Т.Парсонс. Н.Луман подчеркивает усиливающуюся автономизацию подсистем общества и его растущую комплексность, отказывается в своем определении системы от ее нормативной направленности, акцентируя коммуникации в системе.

Французский социолог Пьер Бурдьё существенное внимание уделяет рассмотрению социальной действительности и прежде всего «социального пространства». Бурдьё вводит понятие «габитус» - совокупность диспозиций действия, система прочных приобретенных предрасположенностей, структур, предназначенных для функционирования. Данное понятие характеризует совокупность черт, которые приобретает индивид в процессе социальной деятельности.

В **третьем параграфе** главы осуществляется «Выявление социально-исторических традиций и инноваций в становлении новых российских институтов управления». Особенности российского управления обусловлены экономическими, политическими и управленческими условиями, имевшими место в различные исторические эпохи, и рассматриваются как подверженные целенаправленному реформированию со стороны власти в конкретных социально-политических ситуациях. Ключевыми факторами российской истории, сформировавшими основы национального управленческого менталитета, по мнению большинства исследователей, являются: принятие христианства на Киевской Руси с наследованием характерных для Византии централизованного государственного аппарата, налоговой системы, развитой вассально-иерархической системы; многовековое военное и торговое взаимодействие с татаро-монголами, в значительной степени обусловившее развитие сильной государственной власти, централизованного государственного управления, крепостного права и неограниченной власти руководителя над подчиненными. Влияние данных факторов привело к тому, что по управленческому менталитету и особенностям организации Россия является в значительно большей степени восточным, чем западным государством.

Постсоветские реформы, в том числе в области управления, проходили в рамках парадигмы модернизации. Серьезным препятствием на пути российской модернизации является недостаточное использование главного и универсального принципа эффективного управления – механизма обратной связи, обеспечивающего адаптацию управленческих решений к изменению состояния управляемой системы и ее внешней среды.

Анализ модернизации, связанной с массовым сдвигом в ценностях, требует изучения механизма возникновения и закрепления соответствующих инноваций. Так, формирование новой государственности и, в частности, местного самоуправления, может опираться на культурную основу, соответствующую структуре древних локальных форм догосударственной жизни, т.е. на представления о том, что государство есть лишь некоторое увеличенное локальное сообщество.

Для России период 1990-х гг. характеризовался кризисом и резким ослаблением государственности, заметным снижением эффективности государственной власти. Причинами ослабления государственной власти называют: 1) отсутствие доверия и поддержки со стороны граждан существующей власти, ее институтам, политическим деятелям, стоящим во главе государства, отсюда утрата государством социальной базы, снижение престижа и способности вести за собой общество; 2) неспособность Российского государства в его тогдашнем состоянии обеспечить порядок и законность, в том числе защищать и охранять права и свободы людей, воспринимать свое назначение как служение человеку; 3) отсутствие научно обоснованной программы поэтапного системного реформирования общества (что, к сожалению, имеет место и сейчас); 4) некритическое заимствование западного опыта и моделей, чуждых российскому менталитету, неспособность выработать самостоятельные пути реформирования страны.

Постперестроечная история России свидетельствует в пользу того, что традиционная русская система власти постепенно восстанавливается в новых формах, но с теми же существенными характеристиками<sup>1</sup>. Главный урок из ныне отчетливо обозначившихся неудач по реформированию российского общества состоит в том, что нельзя крупные общественные преобразования осуществлять на абстрактном теоретическом конструировании, вне привязки к реальной почве, которая помимо экономики и политики имеет еще социокультурные, национальные и исторические особенности, свои традиции.

Согласно концепции С.Наумова и Н.Слонова, в России формируется так называемый субкратический тип управления, то есть управление людей подвластных, но по ситуационным обстоятельствам действующих в значительной мере самостоятельно. При субкратическом управлении состояние объекта (результат управления) зависит не столько от того, как

---

<sup>1</sup> Лубовцев В. А., Розов Н. С. Природа «русской власти»: от метафор к концепции // Полис. 2007. № 3 (99). С. 11.

распорядилась верховная власть, сколько от того, как исполнено это распоряжение местным или ведомственным управленцем.

Темой **второй главы** диссертации являются «Перспективы институционализации принципов субсидиарности в отечественной системе общественного управления». В **первом параграфе** главы изучаются «Принципы и методы управления в основных институтах административно-политической деятельности». В соответствии с теорией институциональных матриц, каждое государство имеет свою базовую институциональную матрицу, в состав которой входят институты всех сфер общественной жизни: экономики, политики, идеологии и т.д.<sup>1</sup> Базовая институциональная матрица является относительно устойчивой и сохраняет свои существенные черты на всем протяжении истории государства. Выделяются две основные институциональные системы: восточная (X-матрица) и западная (Y-матрица). Восточную матрицу имеют государства Ближнего, Среднего и Дальнего Востока, Латинской Америки; к этой группе относится и Россия. Западная матрица свойственна государствам Европы и Северной Америки, сюда же относится Австралия. Конечно, выделенные «чистые» типы являются теоретической абстракцией и могут в реальности включать в себя элементы «дополнительной» матрицы. Однако это включение не носит определяющего характера ни в количественном, ни в качественном смысле и играет лишь дополнительную роль повышения устойчивости исходной институциональной матрицы.

По мнению автора концепции институциональных матриц, базовые политические институты определяют пространственное распределение государственной власти, структуру и функции системы государственного управления, правила и процедуры замещения управленческих позиций, принципы принятия политических решений и контроля над их выполнением, осуществление обратных связей в политической сфере. Различие между западной и восточной институциональными системами в политическом аспекте состоит в том, что первая по типу названных политических институтов является федеративной (федеративно-субсидиарной), а вторая – унитарной. Субсидиарность в политической сфере означает главенство (при прочих равных условиях) прав территориальной общности более низкого уровня (или более мелкой) по отношению к общности более высокого уровня (более крупной).

Анализ базовых институтов политической системы позволяет определить принципы и методы управления в федеративных и унитарных обществах. На наш взгляд, принципами управления в основных институтах

---

<sup>1</sup> Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. – Новосибирск, 2001.

административно-политической деятельности в унитарном обществе являются централизация (единоначалие), унификация (единообразие) и непреложность (однократность), а в федеративно-субсидиарном обществе – соответственно децентрализация, диверсификация и фальсифицируемость.

Централизация означает сосредоточение ресурсов всех типов (финансовых, информационных и др.) на верхнем уровне управления с их последующим распространением по системе управления в соответствии со стратегией управляющего верхнего уровня. Таким образом, все потоки в централизованной системе управления ориентированы сверху вниз. Соответственно, в децентрализованной системе ресурсы сосредоточены на нижних уровнях управления, которые передают их наверх при определенных условиях (например, при необходимости координации, при большей информированности Центра о состоянии внешней среды, при необходимости разрешения конфликта одноранговых субъектов путем арбитража и т.п.).

Унификация означает единство всех применяемых в системе правил, технологий и процедур. Все элементы (подразделения) руководствуются единым регламентом, не принимающим во внимание их специфику. Управляющие воздействия по отношению к различным элементам системы одинаковы. В случае диверсификации, напротив, признается специфика отдельных элементов и подсистем, допускается использование ими различных производственных и управленческих технологий, руководство подсистемами варьирует в зависимости от их места и роли в системе.

Непреложность управленческих решений означает, что «приказы не обсуждаются». Принятые руководством решения безоговорочно принимаются к исполнению и не оспариваются. Хотя может существовать формальная возможность обжалования, у руководства всегда достаточно ресурсов для проведения своей линии. Наоборот, принцип фальсифицируемости требует доказательства правильности принятых решений, существуют развитые процедуры контроля, а в случае несогласия с ними элементы системы могут апеллировать к некоей вышестоящей инстанции (суду, арбитражу).

Реальная проблема заключается в нахождении оптимальных пропорций между указанными принципами, которое могло бы повысить устойчивость и эффективность институциональных систем обоих типов.

К методам управления в унитарной политической системе следует отнести принуждение, концентрацию, кооперацию и устойчивость, а в федеративной – соответственно побуждение, делегирование, конкуренцию и адаптивность. Первая пара методов характеризует иерархическое воздействие. Принуждение – это насильственный способ воздействия, при

котором субъект управления ставит объект в такие условия, в которых тот просто вынужден обеспечивать достижение целей субъекта. По своей природе принуждение носит административно-законодательный характер. При побуждении субъект создает объекту условия, при которых последнему выгоднее способствовать достижению целей объекта, чем нарушать их. Побуждение имеет экономическую природу и обычно реализуется в виде некоторого механизма штрафов и поощрений<sup>1</sup>.

Концентрация и делегирование связаны с распределением полномочий и ресурсов и реализуют принципы централизации и децентрализации соответственно. При концентрации субъект управления сосредоточивает ресурсы у себя и выдает их подчиненным элементам на определенных условиях (что зачастую создает почву для злоупотреблений). Делегирование избавляет субъекта от выполнения значительной части управленческих функций путем их передачи на нижние уровни управления.

Кооперация и конкуренция описывают различные способы взаимодействия субъектов системы управления. При конкуренции субъекты действуют независимо, отстаивая свои индивидуальные (частные) интересы. Для принятия решения здесь необходим компромисс, обладающий определенными объективными свойствами (устойчивость по отношению к индивидуальным и групповым отклонениям, неулучшаемость, учет оптимальной реакции партнеров и т.п.). В случае кооперации субъекты управления объединяются для решения общих задач, а необходимость достижения компромисса смещается в область распределения совместно полученных результатов.

Методы устойчивости и адаптивности характеризуют различные отношения субъектов управления к изменениям во внешней среде. Акцент на устойчивости означает, что слабые внешние изменения не оказывают существенного влияния на систему управления, однако сильные воздействия могут привести к разрушительным последствиям. Адаптивность требует более хлопотного внимания к мелким внешним флуктуациям, но зато система способна гибко реагировать на опасные перемены.

Особую актуальность имеют перспективы синтеза названных методов. Применительно к принуждению и побуждению это метод убеждения, который заключается в осознанной добровольной кооперации субъекта и объекта для решения общесистемных задач; в этом случае субъектно-объектные отношения трансформируются в равноправные субъектно-субъектные. Синтезом концентрации и делегирования можно считать ис-

---

<sup>1</sup> Фатхутдинов Р., Сивкова Л. Принуждение, побуждение, убеждение: новый подход к методам управления // Управление персоналом. – 1999. - №2.

пользование командных методов управления, благодаря которым субъекты управления совместно устанавливают оптимальную меру распределения полномочий и ресурсов. Синтезом кооперации и конкуренции выступает синергический метод управления, при котором «развитие каждого есть условие развития всех», а индивидуальные интересы гармонично направляются на решение общесистемных задач и вытекают из них. Синтезировать устойчивость и адаптацию позволяет креативность, благодаря которой система управления становится способной переключаться с консервативных стратегий на инновативные и обратно в зависимости от условий внутренней и внешней среды.

**Второй параграф** второй главы посвящен теме «Особенности российской управленческой культуры и потенциал адаптации принципов субсидиарности». В соответствии с теорией институциональных матриц, следует различать две совокупности идеологических институтов, отвечающих двум базовым институциональным системам и определяющих соответствующие культуры управления. Для западных институциональных матриц характерна субсидиарная идеология, а для восточных – коммунитарная. Субсидиарность отражает основной смысл соответствующей системы идеологических институтов западных обществ и означает безусловный приоритет личности по сравнению с обществом в целом и всеми общественными организациями.

Представляется возможным охарактеризовать особенности российской управленческой культуры по сравнению с западной в следующей системе критериев: 1) стиль управления; 2) уровень регламентации управленческой деятельности; 3) роль неформальных связей и отношений; 4) лояльность сотрудника к организации. Данные социологических исследований показывают, что для российской управленческой культуры более характерен авторитарный стиль управления, в то время как для западной – демократический. Делегирующий стиль – скорее дело будущего, пока он применяется лишь в отдельных, наиболее продвинутых организациях.

Сотрудники российских организаций не придают большого значения формальной регламентации управленческой деятельности. Должностные инструкции и регламенты процессов в большинстве случаев составляются формально, не избавляет от формализма даже приобретающая все большее распространение практика сертификации систем менеджмента согласно стандартам ИСО серий 9000 и 14000. Основное значение имеет «ручное» управление посредством многочисленных приказов и распоряжений вышестоящего руководства. Россияне исходят из того, что главное – это достижение цели, а способ ее достижения всегда найдется; если при этом придется нарушить какую-нибудь инструкцию, то всегда можно бу-

дет «договориться» с начальством, инспектором, ревизором и т.п. Совсем иначе обстоит дело на Западе, где писанные инструкции имеют силу закона и реально используются всем персоналом организации как руководство к действию. Западный менеджер довольно беспомощен в «нештатных» ситуациях, но зато силен в типовых, которые составляют большинство в управленческой практике, что и обеспечивает более высокую эффективность его деятельности по сравнению с российскими коллегами.

Для российских организаций характерна высокая доля и степень влияние неформальных связей и отношений, которые зачастую важнее формальных установлений организационной структуры и регламента. Большое значение имеют половые и возрастные характеристики сотрудников, их национальная принадлежность, место рождения, дружеские связи, общность интересов, культурные привязанности. Нередки товарищеские отношения между руководителями и подчиненными, подчеркнутое пренебрежение статусными различиями. Во многих организациях отсутствует четкий дресс-код, допускаются языковые вольности. Важную роль играют корпоративные мероприятия, на которых руководители и подчиненные на равных участвуют в различных конкурсах и других публичных развлечениях.

Все это немыслимо в западных организациях, где, несмотря на формальную демократичность обращения, статусные различия полностью определяют поведения и находят разнообразное и убедительное символическое подкрепление. Не следует путать демократичный стиль управления, подчиненный решению производственных задач, и реальную демократичность отношений, отсутствующую в обществе с базовым идеологическим принципом стратификации.

Наконец, по-разному проявляется лояльность сотрудников к организации. На Западе она носит временный, контрактный характер и полностью определяется условиями трудового договора. Трудовая мобильность рассматривается как вполне естественное и даже позитивное явление, для него создаются благоприятные условия (жилище, транспорт и т.п.). Напротив, в России меняющих место работы традиционно оценивают негативно как «летунов». Длительный трудовой стаж в одной организации поощряется морально и материально. Еще сильнее выражены эти тенденции в Японии, где принята система пожизненного найма, а уход из организации рассматривается в полном смысле слова как предательство.

Наряду с незыблемостью базовых институтов теория институциональных матриц признает изменчивость так называемых институциональных форм, представляющих собой конкретное выражение сущности институтов. Исторический опыт говорит о возможности плодотворного син-

теза западных и восточных институциональных моделей. Однако предварительные наблюдения показывают, что уровень заимствования комплементарных институтов не должен превосходить порога в 30-40 %.

Определенный потенциал адаптации субсидиарных принципов в российском обществе существует, и постсоветские трансформации открывают путь для его использования. Но реальное внедрение субсидиарности требует целеустремленной работы органов государственного управления по выработке и реализации стратегии органичного встраивания элементов субсидиарности в российскую институциональную систему.

**Третий параграф** второй главы посвящен изучению темы «Особенности организации публичной власти на этапе мобилизации государственно-управленческой системы («вертикаль»)). После периода «смуты» 1990-х годов в России началось укрепление государственной власти и создание жесткой иерархической системы управления, получившей название «вертикаль власти». Этот процесс включает в себя следующие направления: 1) установление контроля исполнительной власти над законодательной; 2) изменение соотношения сил в системе «Центр-регионы» в пользу Центра; 3) фактическую ликвидацию многопартийной системы; 4) создание федеральных округов и института полномочных представителей Президента в этих округах; 5) административную реформу и профессионализацию управленцев; 6) ужесточение Административного кодекса и борьбу с коррупцией; 7) привлечение во власть выходцев из силовых структур; 8) создание государственных корпораций в различных областях хозяйства; 9) отстранение от власти «олигархов». Эти направления анализируются в диссертации.

В мае 2009 года нами был проведен собственный социологический опрос по поводу строительства «вертикали власти» и перспектив развития местного самоуправления в России. В выборку вошли 240 респондентов, в том числе 40 сотрудников городских и районных администраций («управленцы»), 80 студентов Северо-Кавказской академии госслужбы («студенты») и 120 рядовых граждан различных профессий и образовательного уровня («граждане»). Статистическая погрешность не превышает 4 %.

Ответы на первые десять вопросов анкеты характеризуют отношение респондентов к формированию властной «вертикали». Определенный пессимизм у респондентов вызывают вопросы об успешности административной реформы и борьбы с коррупцией: здесь большинство во всех социально-профессиональных группах дает отрицательные ответы. По остальным вопросам строительство властной «вертикали» поддерживается как профессиональными управленцами, так и рядовыми гражданами. Более либерально-демократическую позицию занимают студенты, которые

в большинстве своем поддерживают независимость законодательной власти от исполнительной, многопартийность, негативно относятся к осуждению М.Ходорковского и приходу во власть представителей силовых структур. Однако и они позитивно оценивают итоги президентства В.Путина, что можно считать интегральной оценкой его реформ.

Ответы на оставшиеся пять вопросов посвящены отношению респондентов к местному самоуправлению. На прямой вопрос о его целесообразности подавляющее большинство респондентов отвечает положительно. Очень важен вопрос «Должны ли низшие уровни системы государственного управления подчиняться высшим?», при ответах на который большинство рядовых граждан выбрали «французскую» модель самоуправления<sup>1</sup>. Мнения управленцев и студентов по этому поводу разделились практически поровну. Политический и экономический «вес» органов самоуправления большинство респондентов во всех группах считает расположенным в диапазоне 10-30%. Наконец, ответы на последний вопрос совпадают с данными ВЦИОМ: большинство респондентов считает более эффективной борьбу с кризисом федеральных властей.

В четвертом параграфе главы исследуется «Социальная и социумная (территориальная) интеграция общества как результат субсидиарного регулирования». Местное самоуправление имеет в российской исторической традиции глубокие корни, связанные преимущественно с земской активностью. В основном земские учреждения решали бытовые, культурные и экономические задачи, достигнув в этом направлении значительных успехов и став существенной частью российской общественной жизни.

В советское время земская система была заменена Советами депутатов трудящихся (затем – народных депутатов). Формально Советы и их исполкомы выполняли функции местного самоуправления, однако фактически они не имели собственных ресурсов и подчинялись в политическом отношении комитетам КПСС, а в экономическом – плановым органам. На деле социально-экономические задачи в регионах решали министерства и ведомства через расположенные там предприятия, что привело к отставанию социальной инфраструктуры периферии. Вследствие такого положения идеи местной инициативы и самоуправления были дискредитированы в общественном сознании.

Согласно действующей Конституции РФ, все органы местного самоуправления равноправны, поскольку наделены одинаковыми полномо-

---

<sup>1</sup> Ершов А.Н. Возможна ли собственная модель самоуправления? // Социологические исследования. – 1998. - №11. – С.30.

чиями. Закон строго разграничивает полномочия государственной власти и органов местного самоуправления, однако на деле положения закона выполняются далеко не всегда. Местное самоуправление призвано способствовать решению задач общественной интеграции, мобилизуя для этого широкие слои социума. Целесообразно рассматривать следующие критерии социальной интеграции: 1) управляемость; 2) безопасность; 3) единство; 4) устойчивость; 5) бесконфликтность, которые подробно рассматриваются в тексте диссертации.

На наш взгляд, трактовка управляемости как свойства субъекта не отменяет традиционного разделения на субъект и объект управления, но говорит о переходе от субъектно-объектных к субъектно-субъектным отношениям, в которых объект управления трактуется как имеющий свои цели и интересы, заслуживающие учета при управлении. Безопасность как важнейшая составляющая интеграции общества предполагает выполнение определенных требований, предъявляемых к состоянию и развитию всех сфер общественной жизни. Комплексная система показателей социальной безопасности должна включать экономическую сферу (темпы роста ВВП, доля в ВВП расходов на науку, образование и инновации, доля высокотехнологической продукции в экспорте и т.д.), социальную сферу (уровень социального неравенства, бедности, безработицы и преступности и др.), демографическую ситуацию (коэффициенты рождаемости и смертности, среднюю продолжительность жизни населения, возрастную структуру общества), состояние окружающей среды, оценки состояния политической и духовной сферы. Критерий единства целесообразно трактовать с точки зрения обеспечения согласования интересов между различными частями общества, в первую очередь между Центром и регионами. В ходе становления «вертикали» власти основными субъектами согласования интересов становятся крупные акторы политической и экономической сферы: объединенные субъекты РФ, федеральные округа, мощные частные и государственные корпорации, которые и призваны поддерживать единство российского общества. Укрупнение действующих субъектов повышает их управляемость, усиливает доминирование федерального центра и ухудшает перспективы реализации принципов субсидиарности в практической деятельности органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации. Как известно из кибернетики, для успешного управления сложность (разнообразие) управляющей подсистемы должна быть не меньше, чем сложность (разнообразие) управляемой подсистемы. Именно разнообразие является залогом устойчивости и тем самым одним из факторов социальной интеграции. Применительно к политической сфере разнообразие обеспечивается органическим сочетанием «вертикальных» вла-

стных воздействий и местной самоорганизации. Наиболее серьезную угрозу социальной интеграции в многонациональной России представляют этнические конфликты. На протяжении всего постсоветского периода Кавказ был и остается зоной напряженности, принимавшей различные формы – от полномасштабной войны до временного затишья.

Судя по данным авторского опроса (характеристики выборки указаны выше), большинство респондентов высказываются в пользу передачи пропорциональной или даже большей части функций государственного управления на местный уровень. Достаточно оптимистичны опрошенные в оценках уровня безопасности своей территории: 87.5% управленцев, 91.25% студентов и почти 62% граждан считают его высоким или хотя бы средним. Зато не слишком высоко респонденты оценивают уровень учета местных интересов Москвой. Весьма скептические оценки высказаны по поводу уровня развития гражданского общества, еще более скептически высказываются респонденты в адрес антикризисной политики центральных властей. Полностью единодушно все группы респондентов оценивают как высокий конфликтный потенциал ситуации на Кавказе: 80 % управленцев, 67,5 % студентов, 69 % граждан.

**Заключение** в работе суммирует ее результаты и намечает перспективы дальнейших исследований.

#### **По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

##### **В изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:**

1. *Канифатов А.С.* Социальные основания принципа субсидиарности в процессах управления: структурный аспект // Научная мысль Кавказа. – Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009. (журнал из списка ВАК РФ) – 0,5 п.л.

2. *Канифатов А.С.* К вопросу о перспективах концептуализации принципа субсидиарности в условиях современного российского управления // Научная мысль Кавказа. – Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ ЮФУ, 2009. (журнал из списка ВАК РФ) – 0,5 п.л.

##### **В других изданиях:**

3. *Канифатов А.С.* Вертикаль власти в России: принцип субсидиарности // Актуальные проблемы и факторы совершенствования системы государственного и муниципального управления современной России. Сборник материалов всероссийской научно-практической конференции молодых ученых. Октябрь 2007 г. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2007. – 0,3 п.л.

4. *Канифатов А.С.* Принцип субсидиарности в контексте германского федерализма // Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России. Аспирантский сб. / Отв. ред. А.М. Старостин. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2008. - 0,3 п.л.

5. *Канифатов А.С.* Российские институты управления: проблемы и тенденции становления // Правовой и социологический аспекты анализа развития современного российского общества. Сб. трудов молодых ученых. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. - 0, 3 п.л.

6. *Канифатов А.С.* О содержательных аспектах принципа субсидиарности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. - Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. – 0,3 п.л.

7. *Канифатов А.С.* Организационно-функциональная концепция принципа субсидиарности в структуре социального управления // Актуальные проблемы совершенствования экономико-правовых и социально-политических сфер общества в современной России. Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции. Ноябрь 2009 г. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. - 0,3 п.л.

Подписано в печать 22.03.10. Усл. п.л. 1,5

Тираж 100 экз. Заказ № 15/3

Ризограф СКАГС. 344002. г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70



