

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-РЕГУЛЯТИВНЫЕ РЕСУРСЫ РЕГИОНАЛЬНОГО СТРАТЕГИРОВАНИЯ (КУРСКИЙ КЕЙС)*

Е. А. Когай

Курский государственный университет

Поступила в редакцию 17 июля 2020 г.

Аннотация: автор обращается к вопросу институционально-регулятивного обеспечения в стратегическом планировании региона. Важное место при этом отведено диалогу региональной власти с представителями гражданского сектора и бизнеса. По результатам экспертного опроса и глубинных интервью воссоздана картина представлений о политической системе Курской области. По итогам фокус-групп воссоздана оценка эффективности ответов политических институтов на вызовы времени, дан спектр представлений о настоящем и будущем страны и региона.

Ключевые слова: региональное стратегирование, политические институты, территориальное сообщество.

Abstract: in this paper, the author addresses the issue of institutional and regulatory support in the strategic planning of the region. At the same time, an important place is given to the dialogue of the regional authorities with representatives of the civil sector and business. There was created a picture of ideas about the political system of the Kursk region based on the results of an expert survey and in-depth interviews. There was created an assessment of the effectiveness of the responses of political institutions to the challenges of the time based on the results of focus groups. There was given a spectrum of ideas about the present and future of the country and the region.

Key words: regional strategizing, political institutions, territorial community.

В современной России особую актуальность приобретают проблемы видения ближайшего и более отдаленного будущего. Его контуры могут быть отслежены в контексте репрезентации стратегических перспектив развития страны в целом и ее регионов. И в этом плане представляется важным обратиться к вопросам регионального стратегирования, объединяющего на региональном уровне совокупность таких компонентов, как прогнозирование, стратегическое планирование и управление. В реализации региональной политики, нацеленной на сбалансированное развитие территории, в значительной мере востребованы результаты проводимых в субъектах Российской Федерации полевых социологических исследований, позволяющих, в частности, очертить поле реальных возможностей для подготовки и реализации стратегического планирования социального развития субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Ведущими стратегическими ориентирами социо-

культурного регионального развития выступают обеспечение национальной безопасности, достижение сбалансированности, учет стратегических рисков.

Следует принять во внимание тот факт, что успешная реализация стратегических планов и проектов во многом определяется «уровнем развития коммуникации, диалога и сотрудничества», формируемым в рамках деятельности институтов развития политико-административной сферы [2, с. 11]. Как справедливо отмечают белгородские социологи В. П. Бабинцев, Г. Н. Гайдукова и Ж. А. Шаповал, «формально-бюрократическая модель управления» лишь в ограниченных пределах оказывается способной «обеспечить социальную стабильность» как в стране в целом, так и в отдельно взятом регионе. Более того, она создает условия для легитимации субъективизма «при принятии социально значимых решений» [3, с. 97–98].

В свою очередь, эффективность стратегического планирования также в значительной мере обусловливается способностями самих жителей регионов к «креативной и успешной активности и взаимодействиям» [4, с. 14]. Эти взаимодействия обеспечиваются институционально-регулятивной сферой регионального социокультурного пространства. В данную сферу входят политические институты, реализующие управленческую деятельность с целью поддержания связей между людьми, регулирования их деятель-

* Материал подготовлен при поддержке РФФИ в рамках проекта 18-011-00739 «Социокультурные основания стратегического планирования развития российского макрорегиона (на примере Центрального Черноземья)».

© Когай Е. А., 2020

ности и обеспечения упорядоченности разных сфер жизнедеятельности территориального сообщества.

Насколько действенной является политическая система регионального уровня? В какой мере региональные политические практики оказываются способными отвечать на вызовы времени? Можем ли мы при этом вести речь о солидарном взаимодействии политических институтов и граждан региона? Являются ли взаимоотношения представителей органов власти с гражданским сектором и представителями бизнеса конструктивными? На эти вопросы предстоит нам ответить в данной работе.

Для этого обратимся к результатам исследований, проведенных на базе научно-исследовательской лаборатории Курского государственного университета в мае–июне 2019 г. посредством экспертных оценок ($N = 20$), глубинных интервью ($N = 20$), а также двух фокус-групп ($N = 23$). Отметим, что методический инструментарий проведения качественных исследований был предложен нам сотрудниками кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета в рамках разработки проекта РФФИ «Адаптационный потенциал региональных политических систем».

Обратимся к аналитической репрезентации материалов экспертных оценок. В ходе проведения исследования было выявлено, что в регионе в целом фиксируется присутствие факторов, способствующих формированию региональной политической системы: это развитие общественного контроля и общественных инициатив, накопление социального и сетевого капитала, возможности его конвертации в политическую форму и ряд других. Эксперты указали также на заинтересованность элит в мобилизации общественных ресурсов, сформировавшуюся региональную идентичность, рост самосознания и гражданской ответственности жителей региона, а также формирование социокультурных сред и рост численности и активности самоорганизованных сообществ.

Однако при этом были отмечены препятствия конструктивному процессу развития региональной политической системы. Это низкий уровень осознания населением своих властных интересов и невысокий уровень общественно-политической активности; слабость механизмов публичной политики; нерыночный характер политического равновесия, поддерживаемый за счет неравного доступа к властным ресурсам; не нацеленные на общее благо элитные соглашения; слабость механизмов прямой демократии и политического представительства. Рядом экспертов указан также невысокий уровень самостоятельности принятия решений на уровне региональных центров.

В целом сформированность региональной политической системы экспертами была оценена в 6 баллов по 10-балльной системе. При этом гибкость

данной системы, ее способность реагирования на возникающие угрозы и риски оценивается несколько ниже – 5,4 балла.

Что же обозначено экспертами в качестве рисков и угроз региону? Заметим, что список оказался весьма обширным. Их систематизация позволила выявить, что наиболее значимыми являются следующие:

– *политические риски* (отсутствие баланса между региональной политической системой и интересами регионального сообщества; реагирующий характер принимаемых решений; несистемное решение проблем (обращение к решению преимущественно проблем тех, кто о себе заявляет); опасения обманутых ожиданий населения от новой власти; недостаточная компетентность и низкий уровень ответственности сотрудников аппарата управления на среднем и низовом уровнях; непрозрачная политика назначения управленцев на ведущие посты региональной власти;

– *экономические риски* (низкий уровень доходов граждан; чрезмерное упование на инвестиции, а не на собственные силы; экономическая стагнация; отсутствие рабочих мест (отметим: обеспечивающих достойное существование, а не выживание);

– *социальные риски* (низкий уровень развития социальной инфраструктуры);

– *профессиональные риски* (уход из региона активных, амбициозных, профессиональных людей, которым регион не в состоянии предложить возможности для развития и самореализации);

– *демографические риски* (убыль населения);

– *экологические риски* (возможные экологические катастрофы).

Представленный довольно внушительный список рисков и угроз указывает на состояние дезинтеграции, разрегулирования территориального сообщества, на наличие весомых сложностей в осуществлении позитивной консолидации местного сообщества. При этом сама региональная политика подавляющим большинством экспертов была обозначена как «пространство коммуникации “клуба избранных”», которое включает преимущественно элитные группы населения.

Обращение к оценкам, характеризующим роль различных акторов в функционировании региональной политической системы, показало, что здесь доминантными оказались средние оценки, попадающие в диапазон 4–6 баллов. Если выстроить оценки по убывающей, то получится следующая последовательность: сформированность региональной идентичности (6,2 балла), использование передовых информационно-коммуникативных и публичных технологий (5,75 балла); сплоченность региональной политической элиты (5,55 балла); мотивированность политической элиты на решение задач устойчивого, комплексного развития области (5,4 балла); степень

равенства в доступе к властным ресурсам (4,15 балла); роль публичной дискуссии в региональных политических процессах (3,95 балла). Минимально оценены возможности публичного поля принятия решений, что выступает свидетельством о наличии затруднений в осуществлении конструктивной коммуникации на уровне региональной политической системы.

Это находит свое подтверждение также в оценке процессов принятия решений на региональном уровне по параметрам системности, экспертного сопровождения, обратной связи, эффективности, результативности, открытости и рискогенности – 5 баллов, а также гибкости – 4 балла. Тем не менее о сверхцентрализации системы публичного управления в регионе речь не идет, оценка степени централизации системы представлена 6,55 балла.

Если вести речь о роли региональных публичных институтов (публичном управлении, региональных отделений политических партий, социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – НКО), бизнеса и предпринимательских организаций, системы межсекторного партнерства), то они получили также усредненные оценки на уровне 5 баллов, чуть выше оценены региональные СМИ – 6 баллов.

На протяжении ряда последних лет проводимые в регионе социологические исследования в рамках подготовки докладов о состоянии гражданского общества фиксируют низкий уровень инициативности жителей региона, их слабую вовлеченность в деятельность некоммерческого сектора [5; 6]. Экспертные оценки указывают также на весьма незначительную степень вовлеченности жителей региона в различные формы публичной активности. Самым действенным при этом оказался общественный контроль (4,85 балла), далее идет участие в публичных/общественных слушаниях (4,4 балла); оценки ниже 4 баллов получили правотворческая инициатива (3,8); инициативное бюджетирование (3,45) и вовлеченность в ТОСы (3,2).

При этом политические решения в регионе принимаются при весомом влиянии федерального центра, здесь оценка близка к 8 (7,95 балла). Влияние органов исполнительной власти региона несколько ниже – 7,3 балла, минимальная оценка влияния на процесс принятия решений в системе публичного управления дана некоммерческим организациям – 3,9 балла. Примерно на этом же уровне (4 балла) оценено влияние экспертного сообщества.

Весьма сдержанно оценивается роль региональных партий. Так, перспективы трансформации регионального отделения «Единой России» в сторону большей инклюзивности, представительности, самостоятельности по отношению к исполнительной власти оцениваются лишь в 4,35 балла. Заметим, что проводимые в Курской области социологические ис-

следования на протяжении ряда лет фиксируют низкий уровень доверия к региональным отделением политических партий. Эксперты полагают, что изменить ситуацию можно, но для этого понадобится осуществить широкий спектр мер, включающий перезагрузку партийной системы страны в целом; пере выборы руководящих органов; более широкое привлечение в ряды партий рядовых граждан; усиление диалога с жителями региона, в ходе которого будут услышаны проблемы граждан.

О системной, как и о несистемной, оппозиции в регионе на данный момент вести речь не приходится. Возможность усиления системной оппозиции оценивается в 4,35 балла, несистемной – в 3,15 балла. Политизация третьего сектора региону также не угрожает, ее вероятность оценивается лишь в 3,55 балла. И она может осуществиться со временем, если произойдет укрепление гражданского сознания и социальной ответственности; уплотнение сетевых связей; накопление НКО, неправительственными организациями, инициативными группами социального, символического и другого капитала; усиление интереса к НКО и инициативным группам со стороны политических акторов.

Отметим, что эксперты не исключили возможности социальных потрясений в регионе. При этом они отметили, что триггером может стать усиление напряженности в сфере здравоохранения, ЖКХ и социального обеспечения. Сбои в региональной системе здравоохранения, возникшие в ходе ее мобилизации перед вызовами пандемии, в определенной степени подтвердили предположения экспертов.

Все эксперты сошлись во мнении о том, что региональная политическая система региона, как и всей страны в целом, нуждается в реформировании (8,3 балла). Эта реформа скорее произойдет сверху (6,6 балла), нежели снизу (3,6 балла). В регионе раскола элит не ожидается, его возможность оценена лишь в 3,9 балла.

Таким образом, опрошенные эксперты дали весьма сдержанные оценки эффективности действий региональных элит, указали на их инертность, высокую зависимость от федерального центра и от органов региональной исполнительной власти. Готовность к ответам на вызовы времени самой политической системы региона является невысокой. В качестве позитивного тренда следует отметить низкую оценку конфликтности региональной политической системы.

Институционально-регулятивные ресурсы регионального стратегирования в весомой мере могут быть проявлены в процессе осознания и артикуляции представителями политических институтов своего предназначения. В ходе глубинных интервью респондентам был задан вопрос об общественной миссии представителей разных социальных групп – полити-

ческих партий, бизнеса, власти, НКО и средств массовой информации – в современных условиях.

Так, миссия *партийного активиста*, полагают респонденты-партийцы, состоит в консолидации людей на пути продвижения к общей цели, трансляции своих политических взглядов и защите интересов своей политической партии или политического объединения, участии в политических проектах, осуществлении молодежной политики.

Предприниматели усматривают свою социальную миссию в развитии своего дела, выпуске новых товаров и услуг, изменении окружения, улучшении сервиса и продуктов, обеспечении рабочими местами жителей региона, регулярной выплате достойной заработной платы сотрудникам, исполнении своих обязательств перед бизнес-партнерами.

Представители власти обнаруживают свою общественную миссию в артикуляции целей развития, обозначении приоритетных направлений защиты и реализации прав граждан, обеспечении взаимодействия с разными общественными организациями и другими политическими силами, ознакомлении общественности с проблемами и предложении путей их решения.

Представители НКО видят свою общественную миссию в аккумуляции общественного мнения и выработке предложений для органов государственной власти, в осуществлении эффективного взаимодействия между гражданскими активистами и властью, в разработке и реализации социальных проектов.

Миссия *сотрудников СМИ* видится в донесении объективной информации до населения, артикуляции актуальных проблем, формировании общественного мнения, толковании смысла тех или иных ситуаций, трансляции оценок политических моментов.

Мы видим, что представители разных социальных групп отчетливо и адекватно артикулировали видение своего предназначения в современной социально-политической ситуации. Вместе с тем в глубинных интервью нередко прослеживалась некая отстраненность этих групп друг от друга, а порой даже противопоставленность друг другу, что является свидетельством о наличии затруднений в выстраивании конструктивного диалога. Тем не менее представители всех этих групп в той или иной мере вовлечены в региональную политическую повестку и осознают эту меру вовлеченности.

Максимальная активность в формировании региональной политической повестки дня проявлена, конечно же, политическими партиями. Она оценена самими представителями партий на уровне 7–8 баллов. При этом наивысшая степень активности проявляется представителями доминирующей партии – «Единой Россией», так как именно эта партия обладает максимальной властью и ресурсами. А минимальные оценки вовлечения в региональную полити-

ческую повестку дали себе предприниматели, которые не вовлечены в общественную деятельность. Они отметили, что политическая составляющая для коммерсанта не является важной. Вместе с тем они отчетливо осознают, что полностью уклониться от участия в политической деятельности в современных условиях им не удастся.

Креативное взаимодействие представителей разных политических институтов и активных граждан получает широкие возможности в поле консенсусных солидарных практик. Соответственно одним из ключевых вопросов в глубинных интервью стал вопрос об оценке солидарности граждан региона. Респондентам было предложено оценить уровень солидарности граждан по 10-балльной системе и указать на факторы, препятствующие укреплению солидарности. В среднем была дана оценка в 5 баллов и отмечено при этом, что в «регионе много очень позитивных, талантливых, активных людей», хотя есть и «негативные люди». К факторам, препятствующим упрочению солидарности, были отнесены проблемы весомого различия в уровне дохода («еще древние греки говорили о том, что для консолидированного общества нужен средний класс»), одновременная вовлеченность людей во множество совершенно различных процессов, низкое общее благосостояние народа («когда люди думают о том, как выжить завтра и чем они будут кормить детей, то мысли о том, как помочь другому человеку, не остается, остается только агрессия»), отсутствие социальных связей среди разных групп населения, ощущение бесполезности солидарных действий, общий раскол в территориальном сообществе, отсутствие единой гражданской позиции, индивидуализм. Добавим, что представители бизнеса поставили под сомнение саму идею повышения уровня солидарности действий населения, указав на то, что уже прошли времена пионерии, комсомола, общей партии: «...каждый должен заниматься чем-то своим, зачем для этого объединяться и солидарно какие-то вещи выводить?...».

Тем не менее большинством участников глубинных интервью была отмечена важность объединения регионального сообщества и указаны пути решения данной задачи – продвижение диалога общества и государства, общества и власти, их совместное взаимодействие на пути к общей цели. Эта цель – повышение качества жизни населения региона: «Мы все живем в одном регионе, мы все хотим, чтобы здесь было чисто, чтобы здесь было комфортно, удобно, чтобы здесь было приятно находиться, чтобы был досуг, чтобы была возможность заниматься спортом, чтобы было качественное образование...».

На важность проявления инициативы и выстраивания межсекторного взаимодействия наиболее выразительно в глубинных интервью указали обще-

ственники. Они отметили, что в ближайшем будущем инициативность будет зависеть от самих граждан и политики государства. Растет понимание того, что в настоящее время как государственное управление, так и институты гражданского общества друг без друга быть не могут. Общественники задаются вопросами о том, для чего вообще нужны институты гражданского общества. Эти институты, отмечают они, должны быть направлены не на артикуляцию, а на решение определенных задач: «Мы слышим голоса всех людей и решаем, как мы дальше пойдём. На это направлены многие мероприятия, которые проводит и наша организация...»

Вопросы об адекватности ответов политических институтов на вызовы времени и о том, каким видится развитие страны и региона в настоящее и ближайшее время, стали предметом обсуждения в ходе проведения фокус-групп, в которые были вовлечены представители курского регионального сообщества разного возраста и разного дохода – студенты, вузовские преподаватели, научные работники, работники сферы услуг, пенсионеры и др. Отметим, что проведение фокус-групп было осуществлено уже при новой власти, – с осени 2018 г. регион возглавил Р. В. Старовойт, успешно прошедший выборы на пост губернатора в сентябре 2019 г. И ряд чаяний и надежд, обозначенных участниками качественных исследований, был связан именно с переменами во властных структурах региона.

Так, в оценке деятельности региональной власти большинством участников фокус-групп был отмечен позитивный тренд – разработана новая стратегия развития региона; формат взаимодействия власти и населения стал более открытым и доступным; реакция власти на обращения граждан стала более оперативной; интенсивно идет ремонт дорог в области и областном центре; началось приведение в порядок городских территорий – зданий, парков, скверов, площадей. В целом оценка власти участниками фокус-групп дана в 6–7 баллов.

Что касается деятельности политических партий, то она оценена крайне низко – в 3–5 баллов из 10, при этом позитивных примеров их деятельности вспомнить респонденты не смогли.

Оценки деятельности политических институтов федерального уровня также даны довольно скромные: власть – 4, партии – 3 (оценка деятельности «Единой России» чуть выше – до 5 баллов), НКО – 5 баллов. При этом респонденты выразили сомнение в том, что власть является представителем интересов людей. Она находится по ту сторону баррикады от населения, соответственно, ощущается не в качестве партнера, а в качестве контрагента. Отмечено также, что власть в большинстве своем отвечает на тактические вызовы, а хотелось бы за ее действиями проследить стратегию поведения.

Тема будущего страны в сопряжении с будущим ее регионов навевала самые различные размышления у участников дискуссий. Одни акцентировали внимание на том, что Россия продолжает развиваться, находясь на ресурсной игле, другие указали на доминирование тренда централизации и монополизации со стороны федеральной власти в отношении регионов. В качестве стратегических ориентиров развития страны и регионов были обозначены децентрализация, демонополизация, получение регионами и муниципалитетами большего количества полномочий и финансовых возможностей. Крайне важным видится респондентам также соблюдение в стране Конституции, развитие гражданского общества, развитие культуры.

Таким образом, проведенные на территории Курской области качественные социологические исследования свидетельствуют о том, что адаптивная стратегия региональной политической системы может быть охарактеризована как предохранительная. В регионе в целом сложился определенный баланс внутрисистемных требований и запросов внешней среды, который может быть востребован для перераспределения ресурсов с запросов внешней среды на внутрисистемные требования и наоборот. Если провести сопоставление региональной политической системы с разного рода моделями, то на уровне области можно обозначить наличие предпосылок для трансформации модели *элитного доминирования и фрагментированного участия* в модель *динамического консенсуса*.

Институционально-регулятивные ресурсы региона в 2019 г. были активизированы в ходе проведения проектных мастерских по корректировке и содержанию наполнению проекта стратегии социально-экономического развития Курской области до 2030 г. Работа проектных мастерских продолжалась в течение ряда месяцев, где участники дискуссий, среди которых существенную часть составили молодые люди, представили множество конкретных предложений осуществления преобразований в регионе по приоритетным направлениям развития. Под влиянием работы данных мастерских была произведена значительная корректировка проекта стратегии социально-экономического развития региона, принято решение о реализации свыше 40 новых проектных предложений администрацией региона.

Коллективный «мозговой штурм» стал ярким подтверждением того, что в региональную политическую повестку, ориентированную на определение стратегических и тактических задач развития территориального сообщества, могут активно вовлекаться представители различных социальных групп и в последовательном солидарном взаимодействии приносить определенную пользу своему региону.

ЛИТЕРАТУРА

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

2. Глухова А. В. Гражданская повестка в современной России : режимные ограничения и ресурсная недостаточность / А. В. Глухова // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. Социология. – 2020. – № 2. – С. 10–14.

3. Бабинцев В. П. Проблема социокультурных констант в нестабильной социальной реальности (региональный аспект) / В. П. Бабинцев, Г. Н. Гайдукова, Ж. А. Шаповал // Социодинамика. – 2020. – № 5. – С. 94–102. DOI: 10.25136/24097144.2020.5.32951 – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=32951

4. Лапин Н. И. О новом этапе исследований социокультурной эволюции российских регионов (для XVI конференции межрегиональной программы, ВСК-VI, г. Тюмень) / Н. И. Лапин // Вестник Тюмен. гос. ун-та. Сер.: Социально-экономические и правовые исследования. – 2020. – Т. 6, № 2 (22). – С. 8–19. DOI: 10.21684/2411-7897-2020-6-2-8-19

5. Дремова Л. А. Доклад о состоянии гражданского общества в Курской области / Л. А. Дремова, Е. А. Когай. – Курск : Изд-во ИП Афанасьева Е. А., 2018. – 104 с.

6. Дремова Л. А. Доклад о состоянии гражданского общества в Курской области / Л. А. Дремова, Е. А. Когай. – Курск : Изд-во ИП Афанасьева Е. А., 2019. – 75 с.

Курский государственный университет

*Когай Е. А., доктор философских наук, профессор,
заведующая кафедрой социологии*

E-mail: eakogay@mail.ru

Kursk State University

*Kogay E. A., Doctor of Philosophical Sciences, Profes-
sor, Head of the Department of Sociology*

E-mail: eakogay@mail.ru