

DOI: 10.22363/2313-2272-2022-22-2-306-323

Экспертное группообразование при принятии решений о развитии регионов: раскол или сплоченность (на примере реализации национальных проектов)*

В.С. Богданов¹, А.А. Почестнев^{1,2}

¹ Институт социологии ФНИСЦ РАН

ул. Кржижановского, 24/35, к. 5, Москва, 117218, Россия

² Московский авиационный институт (национальный исследовательский университет)

Волоколамское ш., 4, Москва, 125993

(e-mail: valarf@mail.ru; apochestnev@yandex.ru)

Аннотация. В условиях реализации национальных проектов актуализируется проблема экспертного группообразования в связи с необходимостью разработки новых механизмов управления, отвечающих меритократическому запросу российского общества на эффективное государство. В этом контексте важен переход от парадигмы «контроля и надзора» к парадигме «умного управления». Национальные проекты не должны оставаться вне широкого публичного обсуждения и реального участия разных целевых групп. Такой подход обусловлен задачами властно-управленческой вертикали — отвечать на внешние и внутренние вызовы при реализации 12 национальных проектов. Результатом сложившегося экспертного группообразования стала структура групп принятия решений. Для идентификации эффекта группообразования был введен параметр «сплоченность»—«раскол» мнений в экспертных группах, сложившихся в ходе разработки и реализации проектных решений. Цель исследования — оценка состояния групп принятия решений (экспертных групп), которые отражают уровень развития регионов, в том числе и социокультурной модернизации. На основе представленных теоретико-методологических оснований была разработана методика выделения социоментальных групп, формирующихся и действующих в ходе реализации национальных проектов в группах решений, на основе шкал доступа экспертов к управлению регионом (индекс «активность vs пассивность») и шкал солидарности экспертов с позицией власти, политической и управленческой деятельностью всех звеньев властно-управленческой вертикали (индекс «поддержка vs несогласие»). Структуры экспертных групп соотносились с интегральными индексами развития регионов, представленными в виде социально-экономических и политико-управленческих рейтингов (РИА, АПЭК, ЦИСИ ИФ РАН). В итоге на основе статистических процедур и выделенных экспертных группировок удалось оценить «раскол» и «сплоченность» экспертных позиций в принятии решений в ходе достижения национальных целей.

Ключевые слова: социальное группообразование; экспертное группообразование; раскол; сплоченность; принятие решений; социология управления; социокультурная модернизация; национальные проекты

* © Богданов В.С., Почестнев А.А., 2022.

Статья поступила 06.12.2021 г. Статья принята к публикации 07.04.2022 г.

Актуальность изучения феномена социального группообразования в контексте управления территориальным развитием обусловлена качеством отечественной системы управления и нерешаемыми проблемами, главными из которых остаются подмена функций управления функциями власти и закрытость региональных систем управления (доминирование «авторитарно-кланового» стиля управления). Необходимы новые механизмы управления и формы государственно-общественной регуляции социокультурной модернизации регионов [1], что отвечает сформировавшемуся в российском обществе меритократическому запросу на эффективное государство, в котором все более активную роль должны играть самоорганизующиеся ассоциации граждан [5; 6; 11]. По мнению М.К. Горшкова [5], для получения реальных эффектов модернизации следует переформатировать стратегическое мышление государственных служащих и функции звеньев властно-управленческой вертикали — отказаться от доминирующей парадигмы «контроля и надзора» в пользу парадигмы «умного управления» [13], которая предполагает привлечение широкого круга населения к управлению регионами и разработке управленческих решений на основе рационально-познавательных процедур. Согласно Президенту РФ, национальные проекты не должны остаться вне широкого публичного обсуждения и реального участия в их реализации различных групп населения (стейкхолдеров), что актуализирует задачу изучения характера экспертного группообразования. Для ее решения Центр социологии управления и социальных технологий Института социологии под руководством А.В. Тихонова организовал исследовательский проект, поддержанный Российским научным фондом.

Экспертное группообразование — это распределение и состав экспертов в группах принятия решений в ходе реализации национальных проектов и программ модернизации управления в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации. Экспертные группы создаются для решения следующих задач: анализ особенностей регионов; контроль (оценка) объекта социальных преобразований; определение недостатков и барьеров, возникающих в процессе принятия и реализации проектных решений; разработка и внедрение стратегий, проектов и программных мероприятий по развитию регионов [2; 3; 8].

Экспертные группы состоят из специфического набора участников (стейкхолдеров), каждый из которых имеет свое представление об объекте преобразований и свою цель (мотив). Как правило, объединению и сотрудничеству подвержены эксперты со схожими установками и ценностями. Если среди участников наблюдается единство мнений, то групповые отношения воспроизводятся, повышается солидарность и формируются устойчивые группы. Они способны продуцировать единые, всеми разделяемые (легитимные) решения и проявлять активность в процессе их реализации на основе единой мотивации участников. Если среди участников нет единства в оценке ситуации, то отношения деформируются [18], группа замыкается на оценочной функции, оказывается не в состоянии заниматься совместной разработкой и реализацией стратегии,

т.е. решения либо не принимаются, либо их легитимность ставится под сомнение, что сказывается на характере последующей реализации [15; 17].

Недостаточное внимание органов власти к мнениям экспертов ведет к негативным социальным последствиям принимаемых решений, поскольку не учитываются особенности регионов, существующие барьеры и недостатки развития, игнорируется поиск и выбор адекватных средств. Об этом говорит П. Штомпка (со ссылкой на Ч. Тилли), характеризуя формирование и активизацию политических радикальных групп как результат нарушения баланса власти и борьбы соперничающих группировок за управление государством [16].

Говоря о проблеме согласованности мнений экспертов и властей, мы поднимаем вопрос о сплоченности или расколе, который обсуждается в российском социологическом и социально-философском дискурсе. Генезис проблемы восходит к пониманию «общественного договора» [4; 9; 10]. А. Турен, говоря о расколе, акцентирует внимание на не полностью «открытых» отношениях власти и населения, когда стабильность власти противостоит изменениям окружающей среды и интересам субъектов управления (социальным акторам) [14], инициируя принятие решений «сверху-вниз». Нельзя не упомянуть методологию социокультурного анализа социальной динамики А.С. Ахиезера и В.А. Лекторского для изучения феноменов инверсии, раскола и медиации [7]. Что касается модернизации «сверху» и «снизу», то М.Ф. Черныш, ссылаясь на работу М. Кивенина, констатирует: «процесс модернизации социальной сферы возможен, если двигаться в двух направлениях. Первое состоит в том, чтобы привлекать по мере возможности к обсуждению социальной политики и принципов строительства социального государства агентов, действительно заинтересованных в улучшении положения дел (профсоюзы, общественные организации, политические партии). Второе направление заключается в повышении эффективности системы и, прежде всего, в обеспечении согласованности между разными ее уровнями, а также между постановкой целей и средствами, которые выделяются на их достижение» [15; 19], чего часто не происходит [12].

Задачей исследования стало определение характера экспертного группообразования в рамках властно-управленческой вертикали через параметры доступа экспертов к региональной практике управления (участию в реализации нацпроектов), стабильности членства в экспертных группах и позиционных оценок экспертами деятельности властей по реализации программ развития региона. По сути, мы вычленили структуру экспертных групп, оцениваем согласованность мнений в группе принятия решения, определяем вектор согласованности (правительственный/оппозиционный) или фиксируем раскол. Главное — определение такого состояния структурных элементов групп, которое позволяет развивать регион. Для решения задачи необходимо найти реальный контекст управления — в нашем исследовании им стали реализация «прорывных» национальных проектов и программа модернизации систем управления регионов.

Первая характеристика экспертного группобразования — свобода доступа экспертов к управлению регионом («активность vs пассивность») — измерялась посредством оценки их участия в программах модернизации региональных систем управления и национальных проектах. Например, если эксперты не участвуют в программах и проектах, но хотели бы включиться в их разработку и реализацию, можно говорить о наличии потенциала активности и/или латентном группобразовании. Вторая характеристика — оценка схожести взглядов и установок экспертов: насколько члены группы решений разделяют позицию официальных органов власти на шкале «поддержка vs оппозиция» (фиксировался раскол или сплоченность экспертной группы). Согласно рабочей гипотезе, чем ниже уровень совпадения точек зрения в экспертной группе принятия решений (раскол), чем сильнее отчуждение экспертов от модернизации регионов, тем более деформированы управленческие решения и ниже уровень развития региона.

Для подтверждения/опровержения этих предположений в 2019–2021 годы был проведен экспертный онлайн-опрос в 12 регионах с разным уровнем socioэкономического развития и социокультурной модернизации (N = 609). В выборку вошли компетентные должностные лица, представители разных профессиональных групп: 44 % имеет опыт руководства организацией, 35 % — органами региональной власти; 74 % имеют высшее образование, 26 % — кандидаты и доктора наук; представителей бюджетной сферы — 41 %, аппарата государственного и муниципального управления — 10 %, НКО — 15 %, производственных организаций — 24 %, предпринимателей и мелкого бизнеса — 9 %; около 66 % заняты общественной работой.

Для определения структурного баланса подгрупп экспертов необходимо было найти параметры, отражающие уровень развития региона. Существует множество рейтингов регионов, отражающих уровень их развития: рейтинг socioэкономического развития регионов РИА, рейтинг конкурентоспособности, рейтинг качества жизни, рейтинг качества регионального управления АПЕК, национальный рейтинг губернаторов и их критики в социальных сетях. Единого общепризнанного показателя пока не существует, однако разные аспекты развития регионов были интегрированы в рейтинге социокультурной модернизации [1]. Мы проработали все названные рейтинги, сопоставив их с данными экспертного опроса.

Созданная номинальная экспертная группа подвергалась поэтапному анализу. Первоначально оценивалась «активность vs пассивность» — чтобы определить наличие взаимодействия между участниками группы и ее потенциал в виде латентных активных групп. Было выбрано два типа проектов, в которых могли участвовать эксперты, поэтому было установлено сочетание их действий в ходе реализации проектных решений. Участие в обоих проектах свидетельствует о постоянстве группы и устойчивом взаимодействии ее членов, т.е. о сформированности экспертной группы («ядро управле-

ния») — только 6 % экспертов участвуют в обеих программах (Табл. 1), и эта малочисленная подгруппа была включена в группу «активные эксперты». Участие экспертов в одном проекте свидетельствует об их активности в делах управления регионом (37 %) — они стали основой группы «активные эксперты» (далее — «группа решений»). Эксперты, не участвующие в управлении, но стремящиеся к этому (51 %), были отнесены к латентной группе управления (далее — «желающие эксперты»). Их неучастие в управлении свидетельствует о закрытости группы принятия решений и формировании решений «сверху», но эта группа характеризует потенциал региона, который можно использовать для совершенствования системы управления. Эксперты, не участвующие в управлении и не высказывающие такого желания (12 %), были отнесены к «пассивной группе». Эксперты, «затруднившиеся с ответом», были причислены к группам «активные эксперты» и «желающие эксперты» (в соответствии с их позицией в другом проекте).

Таблица 1

**Распределение экспертов
по участию в программах развития регионов, %**

Участие в повышении эффективности системы управления	Участие в национальных проектах				
	Принимаю участие в разработке или реализации	Не участвую, но хотел бы	Не предполагаю участия	З/о	Всего
Уже участвую	5,8	0,5	-	0,2	6,5
Да, есть желание участвовать	13,6	12,1	1,5	1,3	28,5
Скорее да, чем нет	12,1	16,1	6,3	3,8	38,2
Скорее нет, чем да	3,3	3,8	6,1	0,7	13,9
Нет желания участвовать	0,5	0,2	2,2	0,8	3,6
З/о	1,3	2,3	2,5	3,1	9,3
	36,6	34,9	18,5	9,9	100

Далее было получено региональное распределение групп экспертов. В ходе анализа с применением коэффициента корреляции Спирмана было обнаружено, что представительность экспертного сообщества в группах решений (объем) не связана с рейтингами губернаторов, критики губернаторов в социальных сетях и регионов по качеству жизни, но значимо связана с уровнем социально-экономического развития региона по версии РИА, эффективностью регионального управления по версии АПЕК и конкурентоспособностью региона. С уровнем социокультурной модернизации региона по версии Н.И. Лапина этот параметр статистически не связан, но визуально связь прослеживается (Табл. 2). Обнаруженные связи отражают тенденцию уменьшения

количества привлекаемых экспертов с увеличением уровня развития региона, т.е. развитые регионы имеют закрытые группы решений и процедуры отбора экспертов, что позволяет налаживать тесные конструктивные взаимодействия и эффективные обсуждения (обратные связи). Данные группы не постоянны, поскольку количество экспертов, входящих в «ядро», достаточно мало, что наводит на мысль о целевом отборе экспертов. В менее развитых регионах группы принятия решений также закрыты, «ядро управления» невелико, и экспертов отбирают под разные задачи.

Таблица 2

Распределение экспертов по группам активности в регионах с разным уровнем развития, %, баллы

Регионы	Шкала «активность-пассивность»						Активные (проценты округлены)	Рейтинг ЦИСИ ИФ РАН (2018)	Рейтинг РИА (2019)	Рейтинг АПЕК (2019)	Национальный рейтинг губернаторов (2019)	Рейтинг критики губернаторов (тыс.)	Рейтинг конкурентоспособности (2019)	Рейтинг качества жизни (2019)
	Ядро решений	Активная экспертная группа	Желающие, но не участвующие	Пассивная аудитория	Затрудняюсь ответить	Всего								
Московская область	9,8	15	54	19	2,5	100	25	77,3	75,9	0,6	30	103	3,6	74,5
Нижегородская область	4	41	41	14		100	45	70,3	58,7	0,6	9	45,2	2,7	55,5
Свердловская область	2	30	54	8	6	100	32	66,8	67,9	0,6	26	48,9	3,2	57,1
Республика Саха (Якутия)	6	28	52	8	6	100	34	63,8	45,4	0,6	14	19,8	2,3	37,9
Брянская область	3,9	39	49	2	5,9	100	43	62	35,9	0,5	54	13,7	1,2	46,2
Белгородская область	7,8	25	64	3,2		100	33	61	55,6	0,7	5	8,3	2,5	63,9
Республика Башкортостан	5,8	19	44	27	4,1	100	25	60,7	62,7	0,6	13	69,4	2,7	50,4
Смоленская область	4	42	42	12		100	46	60,1	30,8	0,5	47	11,3	1,2	47,4
Омская область	2	38	32	26	2	100	40	59,9	45,2	0,6	28	13,1	2,1	43
Амурская область	12	34	46	6	2	100	46	59,8	35,2	0,6	68	5,3	1,4	38,7
Вологодская область	9,8	29	43	12	6,2	100	39	59,8	46,7	0,6	8	23,2	1,7	40,6
Республика Калмыкия	1,9	37	48	9,2	3,8	100	39	53,6	18,2	0,4	80	2,7	0,2	31,5

В регионах с еще более низкими рейтингами развития независимые эксперты более широко представлены в группах разработки и реализации проектов. С одной стороны, это позволяет властям показывать демократичность управления, но, с другой стороны, это усложняет обсуждения и достижение консенсуса; существует вероятность попадания в активную группу тех, кто лоббирует свои интересы в ущерб интересам региона, и экспертов, которые слепо поддерживают решения властей, чтобы создать эффект легитимности. Был проведен анализ второго параметра группообразования — «поддержка vs оппозиция» (пятибалльная оценка деятельности всех органов власти РФ в ходе реализации проектов). Для определения структуры оценок был проведен кластерный анализ методом главных компонент, который позволил редуцировать многомерное пространство до двух параметров (69,7 % описывают исходные данные) (Рис. 1–3).

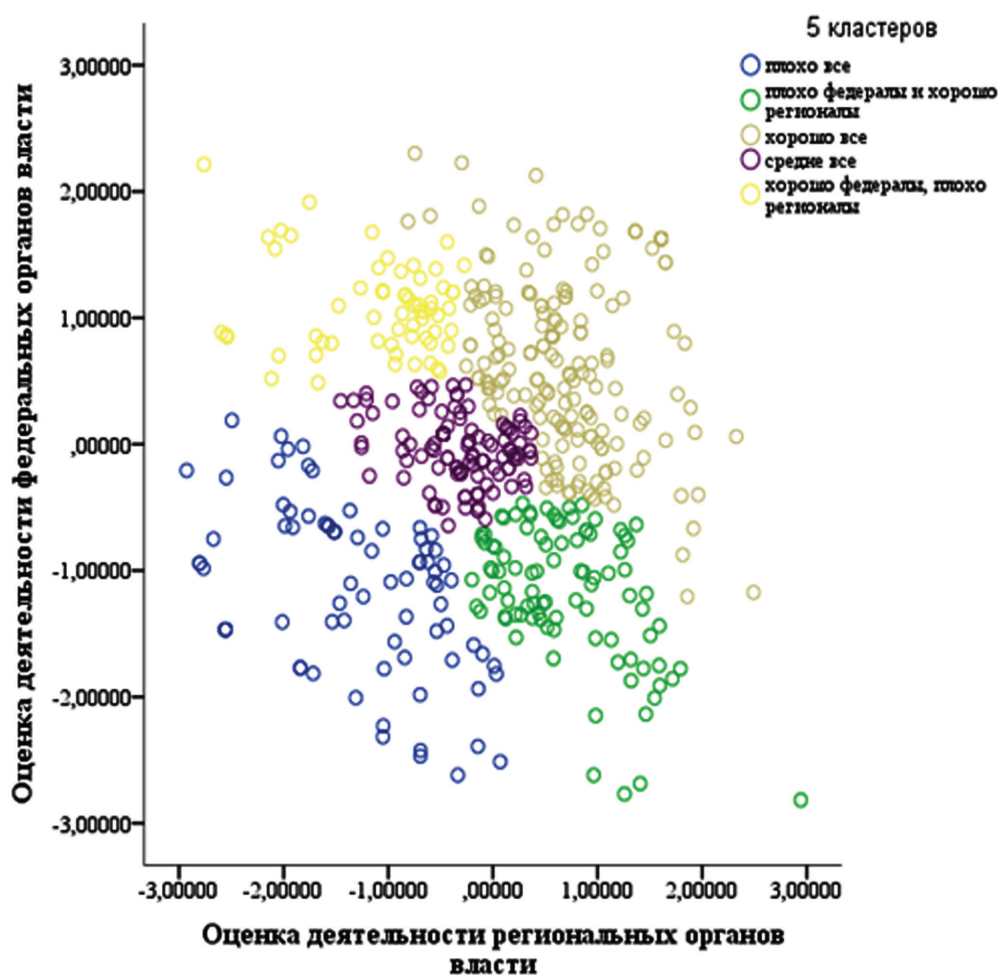


Рис. 1. Рассеивания экспертных оценок деятельности федеральных и региональных властей

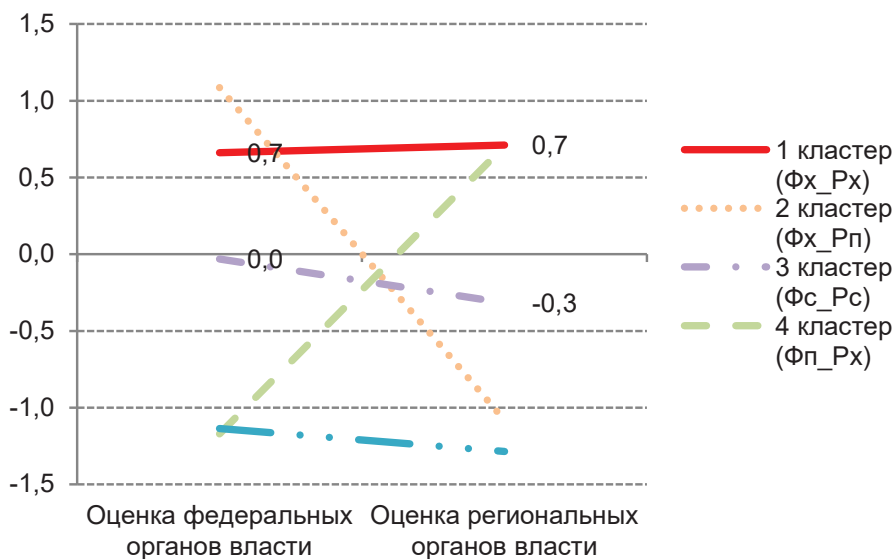


Рис. 2. Средние оценки деятельности федеральных и региональных властей экспертов, принадлежащих разным кластерам

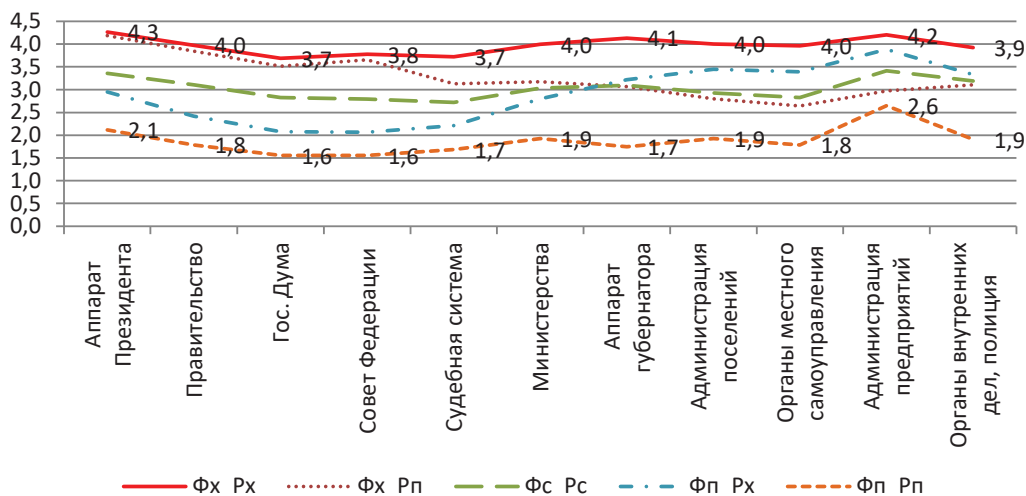


Рис. 3. Распределение оценок органам власти в экспертных группах

Расшифровку сокращений профилей см.ниже в тексте

Полученное пространство отразило характер экспертной оценки деятельности властей. Первый компонент — оценка работы федеральных властей (Администрация Президента, Совет Федерации, Государственная Дума, правительство, отраслевые министерства), второй компонент — региональных

властей (аппарат губернатора, городская администрация, органы местного самоуправления, руководители предприятий, полиция, министерства). Можно сказать, что эксперты оценивают ситуацию в контексте разделения властей не по содержанию, а по административному делению (идея синкретизма власти). Схожесть оценок органов власти свидетельствует о едином характере их работы — интеграции и согласовании действий, однако оценки федеральных органов отличаются от оценок региональных властей, т.е. фиксируется разрыв в работе вертикали власти (отсутствие интеграции).

Для формирования групп экспертов, имеющих схожие позиции по отношению к работе органов власти, использовался иерархический кластерный анализ методом Ворда, который позволяет создать компактные кластеры, не пересекающиеся друг с другом. В основу кластеризации были положены две независимые переменные: оценка деятельности федеральных органов власти и региональных властей. Кластерный анализ позволил выделить пять 5 социоментальных групп: 1) эксперты, которые положительно оценивают деятельность всех органов власти в рамках реализации национальных проектов, их оценки выше 3,5 баллов (Фх_Рх); 2) эксперты, положительно оценивающие деятельность федеральных органов власти (выше 3), и средне — региональных (около 3), т.е. группа федерально-ориентированных экспертов (Фх_Рп); 3) эксперты, удовлетворительно оценивающие деятельность и решения федеральных и региональных органов власти (около 3), т.е. «колеблющиеся» (Фс_Рс); 4) эксперты, положительно оценивающие деятельность региональных органов (выше 3), но несогласные с федеральным курсом и деятельностью федерального центра (ниже 3), т.е. регионально-ориентированные эксперты (Фп_Рх); 5) «противники» — оценивающие решения федеральных и региональных органов власти ниже 2,5 баллов (Фп_Рп). Еще одна группа экспертов — затруднившиеся в оценке органов власти.

Сочетание представителей данных социоментальных подгрупп в группе «активные эксперты» оказалось разным (Табл. 3), что позволило провести корреляционный анализ, направленный на изучение зависимости состава группы и развитости регионов. Были обнаружены значимые связи количества экспертов с оппозиционными взглядами относительно федеральных решений и критики губернаторов в социальных сетях, однако ситуация в Калмыкии отличается от общей тенденции. При исключении региона были выявлены дополнительные значимые связи: величина группы экспертов, которые поддерживают региональные органы и критикуют федеральные, коррелирует с рейтингом критики губернаторов в социальных сетях и конкурентоспособностью региона, а величина группы экспертов, которые критикуют действия всех органов власти, связана с социально-экономическим развитием региона, его конкурентоспособностью и критикой губернаторов. В более развитых регионах среди «активных экспертов» больше количество оппозиционно настроенных, что, видимо, позволяет принимать взвешенные решения, способствующие развитию региона.

Таблица 3

**Распределение представителей разных подгрупп
в активной группе принятия и реализации решений в регионах, %**

Группы	«Социоментальные группировки» в группе принятия решений						Фп_Рх +Фп_Рп	Состояние группы	Вектор принятия решения
	Регионы	Фх_Рх	Фх_Рп	Фс_Рс	Фп_Рх	Фп_Рп			
Московская область	30,8	7,7		38,5	23,1	100	61,6	Р	ОВПР РВ
Нижегородская область	40,9	13,6	22,7	9,1	13,6	100	22,7	Р	СП
Свердловская область	43,8	12,5	12,5	18,8	12,5	100	31,3	Р	СП
Республика Саха (Якутия)	29,4	5,9	23,5	35,3	5,9	100	41,2	Р	ОВПР РВ
Брянская область	86,4	4,5	4,5	4,5		100	4,5	С	П
Белгородская область	64,7	5,9	23,5	5,9		100	5,9	С	П
Республика Башкортостан	61,5		7,7	23,1	7,7	100	30,8	С	П
Смоленская область	39,1	26,1	26	8,7		100	8,7	Р	П
Омская область	50		45		5	100	5	Р	СП
Амурская область	47,8	17,4	17,4	13	4,3	100	17,3	Р	П
Вологодская область	45	5	25	15	10	100	25	Р	СП
Республика Калмыкия	10	15	30	10	35	100	45	Р	ОВПР

Состояние условной группы:

Р — раскол, выраженный в несовпадении экспертных оценок деятельности органов власти

С — сплоченность, выделяется доминирующая группа

Вектор принятия решений с точки зрения отношения к звеньям ВУВ:

П — выделяется большинство экспертов с провластными установками, в том числе и федеральными

СП — выделяется достаточная группа с федеральными установками, с решениями которой может согласиться оппозиция

ОВПР РВ — выделяется достаточная группа с оппозиционными установками, близкими к позиции региональных властей

ОВПР — выделяется достаточная группа с абсолютно оппозиционными установками

Оценивая параболическую аппроксимацию зависимости числа провластных экспертов (Фх_Рх) и уровня социокультурной модернизации регионов, был получен коэффициент детерминации $R^2 = 0,361$. Хотя он не велик, можно

говорить о тенденции: в развитых регионах группа экспертов, положительно оценивающих действия властей, не представляет большинства, им противостоят различные группы; в регионах более низкого уровня развития эта группа представляет большинство, а в менее развитых перестает быть доминантной. В развитых и слабо развитых регионах «чистая оппозиция» (Фп_Рп) более выражена, нежели в регионах среднего уровня ($R^2 = 0,691$). Подобная зависимость наблюдается и в группировке экспертов, критикующих федеральные органы власти, но менее четко ($R^2 = 0,387$). Можно предположить, что в развитых регионах оппозиция более представительна и играет позитивную роль — создает эффект конструктивности обсуждений при принятии решений; в менее развитых регионах оппозиция незначительна (исключение — Башкортостан), а в слаборазвитых регионах ее доля начинает расти, но не так активно, как в регионах-лидерах (наличие оппозиции здесь скорее отрицательно сказывается на уровне модернизации).

В группу регионов, которые характеризуются высоким уровнем социокультурной модернизации, вошла Московская область, где в группе «активные эксперты» доминируют респонденты, отрицательно оценивающие деятельность федеральных органов и положительно — региональных (39 %) (Табл. 3). Но это не большинство, поэтому в принятии решений и их исполнении важна борьба с группой экспертов, которых устраивает федеральная политика (Фх_Рх — 31 %), и группой экспертов, которые не поддерживают ни федеральные, ни региональные власти (23 %), т.е. в регионе наблюдается раскол мнений и шанс на радикальные изменения. Похожая ситуация в Республике Саха (Якутия): в активной группе доминируют эксперты, удовлетворенные деятельностью региональных властей, но не федеральных (35 %), им противостоят эксперты, удовлетворенные как федеральными, так и региональными властями (29 %), т.е. наблюдается борьба в принятии и реализации решений, что положительно сказывается на развитии.

В Нижегородской области наиболее выражена группа экспертов, довольных работой всех органов власти (41 %), — это не большинство, но в сочетании с группой экспертов, которые оценивают деятельность властей в целом удовлетворительно (23 %), и 14 % довольных федеральной властью, можно предположить, что в принятии и исполнении решений будут доминировать провластные федеральные идеи, хотя в целом по группе «активные эксперты» фиксируется раскол. Несколько иная ситуация наблюдается в Свердловской области: значительная группа экспертов поддерживает властные решения (44 %), им противостоит группа недовольных работой федеральных органов (19 %) и группа оппозиционеров (13 %), т.е. наблюдается борьба позиций, которая, видимо, оказывает положительный эффект.

Из полученных данных видно, что эксперты отбираются таким образом, чтобы не было перевеса сторонников властей. Эксперты представляют разные точки зрения: одни склоняются к поддержке федеральных органов, другие —

региональных, третьи представляют точку зрения, отличную от провластной. Такие регионы реализуют особую стратегию развития, и централизации управления в них не прослеживается.

Другая ситуация сложилась в регионах с более низким уровнем социокультурной модернизации. В Брянской области в активной группе доминируют эксперты, которые довольны деятельностью властей и поддерживают их решения (86%), т.е. в экспертной группе прослеживается сплочение. В Белгородской области доля таких экспертов ниже (65%), но это большинство, и в активной группе много тех, кто удовлетворительно оценивает все органы власти (24%). В Республике Башкортостан 62% экспертов принадлежит к группировке провластных, но в активной группе есть оппозиция федеральной власти (23%) и «чистая оппозиция» (8%), т.е. очевидна ситуация рекрутирования сторонников властей регионального и федерального уровня, поэтому можно предположить, что в данных регионах реализуется централизованная политика развития.

В следующей группе регионов, уровень развития которых «ниже среднего», ситуация кардинально иная. В Смоленской области доминирующей группы нет: часть экспертов довольна работой всех органов власти (39%), им противостоит группа, которая негативно оценивает региональные власти и позитивно — федеральные (26%), т.е. эксперты склонны поддерживать решения федеральных властей. В Омской области 50% активной группы — провластные эксперты, 45% — «серединники», удовлетворительно оценивающие работу властей, т.е. здесь возможна борьба, но локального характера, по частным вопросам. Такая же ситуация и в Вологодской области (45% и 25%). Скорее всего, в этих регионах будут поддержаны федеральные инициативы. В Амурской области ситуация немного иная: 47% активных экспертов провластно-ориентированы, 17% поддерживают решения федеральных органов, еще 17% занимают срединное положение, 13% поддерживают только местное руководство, и есть небольшая доля оппозиционеров — 5%, т.е. мнение активной группы будет склоняться в сторону решений федеральных властей.

В последних рассмотренных регионах раскол мнений наблюдается, но он не настолько выражен, как в регионах-лидерах. В менее развитых регионах больше экспертов в активной группе управления, и многие принадлежат к «колеблющимся», что может создавать конфликты при принятии решений, но скорее с выходом на договоренности, чем на эскалацию. Однако неудовлетворенность решением влечет проблему его реализации — имитацию деятельности.

В Республике Калмыкия, которая имеет самый низкий уровень социокультурной модернизации, как ни странно, ситуация похожа на самый развитый регион — Московскую область, но есть и отличия: 10% активных экспертов принадлежит к провластной группе, 15% поддерживают федеральные

власти, 30 % удовлетворительно оценивает работу властей, 10 % поддерживают региональные власти, и 35 % — оппозиция, которая не может не оказывать влияние на срединную группу — для принятия решений, отличных от провластных. В группе «активные эксперты» существует раскол и оппозиционный вектор. Если это клановые интересы, то такая деформация не позволит региону выйти на новый уровень развития.

Заключительным этапом стало изучение отношений в активной группе экспертов — «стиль управления». Были получены данные, которые не позволяли выделить явные доминанты, поэтому мы объединили стили в две группы — «авторитарно-клановый» и «коллегиально-демократичный». Также мы рассмотрели экспертные оценки уровня развитости компетенций у представителей органов власти, которые будут способствовать или препятствовать реализации национальных проектов (Табл. 4).

Таблица 4

Характеристика стиля управления (%) и оценка компетенций представителей региональных органов власти (баллы)

Регионы	Стиль управления		Оценка компетенций представителей власти (5 баллов)						
	Авторитарно-клановый	Коллегиально-демократичный	Открытость населению	ответственность за выполнение решений	Контроль исполнения сверху	Стратегическое мышление руководства	Компетентность руководства	Креативность мышления	Способность мобилизовать людей
Московская область	50,1	50,1	2,4	2,9	3,4	3,3	3,4	3,3	2,9
Нижегородская область	43,2	56,8	2,6	3	3,4	3,7	3,5	3	3
Свердловская область	36,6	63,3	2,4	3,1	3,6	3,3	3,5	2,8	3,2
Республика Саха (Якутия)	58,9	41,2	2,6	3,2	3,6	3,3	3,3	3,1	3,1
Брянская область	17,5	82,5	3,9	4	4,4	4,3	4,1	4,1	4,1
Белгородская область	62,6	37,6	3,1	4	4,5	4,2	4	3,4	3,5
Республика Башкортостан	61,6	38,5	3,8	3,4	4,1	4,1	4	3,7	3,8
Смоленская область	68,2	31,8	2,7	3,1	3,6	3,2	3,3	2,8	2,8
Омская область	39,5	60,5	3,6	3,2	3,4	3,7	3,8	3,3	3,5
Амурская область	30,4	69,6	2,8	3,2	3,5	3,8	3,7	3,3	3,3
Вологодская область	37,5	62,5	3	3,3	3,7	3,7	3,7	3,2	3,3
Республика Калмыкия	71,1	29	2,5	2,7	2,9	2,8	2,7	2,5	2,7

Со статистической точки зрения можно говорить о проявлении квадратической зависимости стиля управления с рейтингом Н.И. Лапина, социально-экономического развития РИА, АПЕК, с национальным рейтингом губернаторов и рейтингом конкурентоспособности региона. В Московской, Нижегородской и Свердловской областях, которые принадлежат к группе развитых регионов (по версии ЦИСИ ИФ РАН), доминирует коллегиально-демократический стиль управления: органы власти в меньшей степени открыты населению, ответственны за реализацию решений, обладают компетенциями, в частности стратегическим мышлением, способностью принимать нестандартные решения. Власти не обладают сильным авторитетом, им сложно мобилизовать население. Именно эти параметры определяют необходимость привлечения независимых экспертов в группы принятия и реализации решений — чтобы компенсировать указанные недостатки. В связи с наличием большой группы оппозиционных экспертов в данных регионах демократичность управления сдерживает контроль «сверху», и решения становятся менее центроориентированными, т.е. оппозиция может играть позитивную роль в разработке и реализации политики.

Начиная с Республики Саха стиль начинает меняться на авторитарно-клановый, и в регионах среднего уровня модернизации эта доминанта сохраняется, за исключением Брянской области (отклонение в сторону демократичности). При этом власти менее развитых регионов не нуждаются в помощи сторонних экспертов, поскольку высоко дисциплинированы и ответственны, у них развиты компетенции, стратегическое мышление и креативность, у них есть авторитет и способность мобилизовать население для решения поставленных задач. В данных регионах больше контроля «сверху» и более прозрачна система управления. В группу принятия решения попадают те эксперты, которые поддерживают решения властей. Можно предположить, что здесь сложился единый вектор восприятия реальности у местных органов власти и населения.

В слаборазвитых регионах, к которым относятся Омская, Амурская и Вологодская области, у экспертов доминируют коллегиально-демократические отношения. Власти более открыты населению по сравнению с развитыми регионами, но менее компетентны, нежели в средних регионах, — не обладают развитым стратегическим мышлением. Демократичность управления сдерживает контроль «сверху», но снижается и региональная ответственность властей. Как и в развитых регионах, здесь достаточно низка способность ответственных исполнителей к выработке креативных решений и мобилизации населения. Для решения задач приглашаются стейкхолдеры — создается коллегиально-демократическое управление. Ситуация схожа с развитыми регионами, но есть важные отличия: больше независимых экспертов в группах решений и открытость властей (скорее

имитационная). В сочетании с демократичностью это негативно сказывается на качестве решений — очевидны трудности нахождения компромисса в разнородных экспертных группах и проблемы попадания в эти группы нецелевых экспертов или тех, что нацелены только на свои или спонсорские интересы, а они оказывают деструктивное влияние на решения «колеблющихся» (Республика Калмыкия).

Наблюдая за реализацией национальных проектов в 12 регионах России с разным уровнем развития, мы обнаружили, что во всех регионах число постоянных экспертов в группах принятия решений минимально, что свидетельствует об отсутствии «карманных экспертов», которые принимают типовые провластные решения. В более развитых регионах количество независимых экспертов в группах решений меньше — группы закрыты, экспертов отбирают по определенным параметрам. Условия демократичности управления, проявляющиеся в процессе экспертного группообразования, более способствуют расколу при принятии решений. Раскол мнений может приводить к тому, что оппозиционные позиции перевесят и будет принято альтернативное решение (может быть как конструктивным, так и деструктивным), т.е. оппозиционный характер экспертного группообразования в рамках реализации национальных проектов не определяет в конечном итоге качество управленческого решения.

Сформулированная нами гипотеза не подтвердилась: в развитых регионах с демократичным управлением наблюдается большая закрытость группы решений, в которых фиксируется раскол мнений, но он несет скорее позитивную (конструктивную) функцию, позволяя принимать решения альтернативные федеральным. Наличие раскола мнений экспертов в развитых регионах ставит задачу изучения его оснований и причин — определение источников несовпадения позиций позволит дать более четкие рекомендации по работе и отбору экспертов в менее развитых регионах.

В среднеразвитых регионах с авторитарным управлением также наблюдается закрытость группы решений, но раскола в ней нет. В этих регионах не обнаружены эксперты, которые убеждают региональные власти решать задачи региона, а не федерального правительства. Здесь собирают «удобных экспертов», чья главная задача — трансляция решений в политическую и общественную среду, поэтому полная поддержка ими провластных решений не порождает критического обсуждения. В регионах с низким уровнем развития, где существует демократичное управление, группа решений более открыта, в ней фиксируется слабовыраженный раскол, который не способствует развитию. В этих регионах важно обратить внимание на рекрутирование «полезных экспертов», чтобы избежать сложностей в работе групп (модерации и фасилитации) и принятии качественных кре-

ативных решений. В оппозиционных группах важны основания и вектор целей — развитие региона, а не частные интересы.

Нахождение компромисса ключевых экспертов по важнейшим аспектам жизни региона — способ совершенствования системы управления и адекватный механизм достижения национальных целей. Но пока группы таких экспертов малочисленны.

Информация о финансировании

Исследование выполнено при поддержке Российского научного фонда. Проект № 1918-00345 «Академический проект: управляемость процессов социального группообразования в регионах с разным уровнем социокультурной модернизации и поддержка населением стратегии развития РФ до 2024 года»

Библиографический список

1. Атлас модернизации России и ее регионов: социоэкономические и социокультурные тенденции и проблемы / Под ред. Н.И. Лапина. М., 2016.
2. Бакурская Н.Е. Экспертиза в современной организации // Государственное управление. 2015. № 51.
3. Баханова Е.В. Экспертные методы оценки деятельности руководителей органов местного самоуправления // Научные сообщения. Вып. 1. Вестник ПАГС. 2009.
4. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского общества // Сочинения: в 2 тт. Т. 2. М., 1991.
5. Горшков М.К. Успокоить нервы общества. Что говорит народ и как его слышит власть // Аргументы и Факты. 2019. № 24.
6. Горшков М.К., Седова Н.Н. «Самодостаточные» россияне и их жизненные приоритеты // Социологические исследования. 2015. № 12.
7. Давыдов А.П. Методологическая «середина-для» в ракурсе неклассики В. Лекторского, медиации А. Ахизера и принципа комплементарности Р. Гринберга/А. Рубинштейна // Вопросы философии. 2021. № 4.
8. Корнилович В.А., Холин А.Н. Коммуникативная динамика малой группы: информационное сопровождение управленческих решений (на примере группового ситуационного анализа) // Коммуникология. 2017. Т. 5. № 1.
9. Локк Д. Два трактата о правлении. М., 2014.
10. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998.
11. Петухов В.В. Почему мы снова хотим перемен // Ведомости. Мнения/Аналитика. 2019.
12. Россия: реформирование властно-управленческой вертикали в контексте проблем социокультурной модернизации регионов / Под ред. А.В. Тихонова. М., 2017.
13. Тихонов А.В., Богданов В.С. От «умного регулирования» к «умному управлению»: социальная проблема цифровизации обратных связей // Социологические исследования. 2020. № 1.
14. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. М., 1998.
15. Ульяновская Ю.В. Применение методов кластерного анализа для оценки нечеткой согласованной экспертной информации // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. 2012. № 4.
16. Черныш М.Ф. И снова модернизация: в поисках концептуальной схемы // Социологические исследования. 2021. № 7.
17. Штомпка П. Социология. Анализ современного общества. М., 2005.
18. Ivancevich J.M., Matteson M.T. Organizational Behavior and Management. Irwin, 1993.
19. Kitpatrick D.L. Ring the wings of change // Training and Development. 1993. Vol. 47. No. 2.
20. Russian Modernization. A New Paradigm / Ed. by M. Kivinen, B. Humphreys. L.–N.Y., 2021.

Expert group formation for making the regional development decisions: disagreement or cohesion (on the example of national projects implementation)*

V.S. Bogdanov¹, A.A. Pochestnev^{1,2}

¹ Institute of Sociology of FCTAS RAS

Krzhizhanovskogo St., 24/35–5, Moscow, 117218, Russia

² Moscow Aviation Institute (National Research University)

Volokolamskoe Sh., 4, Moscow, 125993, Russia

(e-mail: valarf@mail.ru; apochestnev@yandex.ru)

Abstract. When implementing national projects, there is an issue of the expert group formation due to the need in new management mechanisms that meet the meritocratic demand of the Russian society for an effective state under the transition from the “control and supervision” paradigm to the “smart management” paradigm. National projects should not be left out of the wider public discussion and real participation of different target groups, which is determined by the tasks of the power-administrative vertical — to answer external and internal challenges in the implementation of 12 national projects. The result of the established expert group formation is the structure of decision-making groups. To identify the effect of group formation, the authors introduce the parameter ‘cohesion’–‘disagreement’ in expert groups during the development and implementation of project solutions. The study aims at assessing the state of expert groups (decision-making), which reflect the level of the regional development, including social-cultural modernization. On the basis of the presented theoretical-methodological foundations, the authors developed a methodology for identifying socio-mental groups that are formed in the decision-making groups and work on the implementation of national projects. This methodology consists of the scales of experts’ access to the regional management (index “activity vs passivity”) and the scales of solidarity of experts with the position of power, political and managerial activities of all levels of the power-administrative vertical (index “support vs disagreement”). The structures of the expert groups were correlated with the integral indices of the regional development as presented in the social-economic and political-administrative rankings. Thus, on the basis of statistical procedures and identified expert groups, the authors assessed the ‘disagreement’ and ‘cohesion’ of expert decision-making in achieving national goals.

Key words: social group formation; expert group formation; disagreement; cohesion; decision-making; sociology of management; social-cultural modernization, national projects

Funding

The research was supported by the Russian Science Foundation. Project No. 191800345 “Academic project: manageability of social group formation in regions with different levels of social-cultural modernization and support by the population of the development strategy of the Russian Federation until 2024”

References

1. *Atlas modernizatsii Rossii i ee regionov: sotsioekonomicheskie i sotsiokulturnye tendentsii i problemy* [Atlas of Modernization of Russia and Its Regions: Social-Economic and Social-Cultural Trends and Challenges]. Pod red. N.I. Lapina. Moscow, 2016. (In Russ.).

*© V.S. Bogdanov, A.A. Pochestnev, 2022

The article was submitted on 06.12.2021. The article was accepted on 07.04.2022

2. Bakurskaya N.E. Ekspertiza v sovremennoj organizatsii [Expertise in the contemporary organization]. *Gosudarstvennoe Upravlenie*. 2015; 51. (In Russ.).
3. Bakhanova E.V. Ekspertnye metody otsenki deyatelnosti rukovoditelej organov mestnogo samoupravleniya [Expert methods for assessing the activities of heads of local governments]. *Nauchnye Soobshcheniya. Vyp. 1. Vestnik PAPS*. 2009; 1. (In Russ.).
4. Hobbes T. *Leviatan, ili Materiya, forma i vlast gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo obshhestva* [Leviathan: Or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth Ecclesiastical and Civil]. Moscow; 1991. Vol. 2. (In Russ.).
5. Gorshkov M.K. Uspokoit nervy obshhestva. Chto govorit narod i kak ego slyshit vlast [To calm the society. What the people say and how the authorities hear them]. *Argumenty i Fakty*. 2019; 24. (In Russ.).
6. Gorshkov M.K., Sedova N.N. “Samodostatochnye” rossiyane i ih zhiznennye priority [“Self-sufficient” Russians and their life priorities]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2015; 12. (In Russ.).
7. Davydov A.P. Metodologicheskaya “seredina-dlya” v rakurse neklassiki V. Lektorskogo, mediatsii A. Akhiezer a printsipa komplementarnosti R. Grinberga/A. Rubinshteina [Methodological “middle-for” in the perspective of the non-classics of V. Lektorsky, mediation of A. Akhiezer and the principle of complementarity of R. Grinberg/A. Rubinshtein]. *Voprosy Filosofii*. 2021; 4. (In Russ.).
8. Kornilovich V.A., Kholin A.N. Kommunikativnaya dinamika maloj gruppy: informatsionnoe soprovozhdenie upravlencheskih reshenij (na primere gruppovogo situatsionnogo analiza) [Communicative dynamics of the small group: information support for management decisions (on the example of group situational analysis)]. *Kommunikologiya*. 2017; 5 (1). (In Russ.).
9. Locke J. *Dva traktata o pravlenii* [Two Treatises of Government]. Moscow; 2014. (In Russ.).
10. Rousseau J.J. *Ob obshhestvennom dogovore. Traktaty* [The Social Contract: Or, Principles of Political Law]. Moscow; 1998. (In Russ.).
11. Petukhov V.V. Pochemu my snova khotim peremen [Why do we want changes again]. *Vedomosti. Mneniya/Analitika*. 2019. (In Russ.).
12. *Rossiya: reformirovanie vlastno-upravlencheskoj vertikali v kontekste problem sotsiokulturnoj modernizatsii regionov* [Russia: Reforming the Power-Administrative Vertical under the Social-Cultural Modernization of Regions]. Pod. red. A.V. Tikhonova. Moscow; 2017. (In Russ.).
13. Tikhonov A.V., Bogdanov V.S. Ot “umnogo regulirovaniya” k “umnomu upravleniyu”: sotsialnaya problema tsifrovizatsii obratnyh svyazey [From “smart regulation” to “smart management”: The social issue of feedback digitalization]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2020; 1. (In Russ.).
14. Touraine A. *Vozvrashchenie cheloveka dejstvuyushhego. Ocherk sotsiologii* [Return of the Actor. An Essay on Sociology]. Moscow; 1998. (In Russ.).
15. Ulyanovskaya V. Primenenie metodov klaster'nogo analiza dlya otsenki nechetkoj soglasovannoy ekspertnoj informatsii [Application of the cluster analysis methods to assess the unclear consistent expert information]. *Vostochno-Evropeyskiy Zhurnal Peredo-vykh Tekhnologii*. 2012; 4. (In Russ.).
16. Chernysh M.F. I snova modernizatsiya: v poiskah kontseptualnoj skhemy [And again modernization: In search of a conceptual scheme]. *Sotsiologicheskie Issledovaniya*. 2021; 7. (In Russ.).
17. Sztompka P. *Sotsiologiya. Analiz sovremennogo obshhestva* [Sociology. Analysis of Modern Society]. Moscow; 2005. (In Russ.).
18. Ivancevich J.M., Matteson M.T. *Organizational Behavior and Management*. Irwin; 1993.
19. Kitpatrick. D.L. Ring the wings of change. *Training and Development*. 1993; 47 (2).
20. Kivinen M., Humphreys B. (Eds.). *Russian Modernization. A New Paradigm*. London–New York; 2021.