В.Э. Бойков,
доктор философских наук, профессор

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ В СОЦИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Мониторинг (от лат. *monitor* – предостерегающий) – продолжительные и многократные наблюдения, осуществляемые по однотипной методике с целью сбора, систематизации и анализа информации о соответствующих объектах и процессах. Такие наблюдения применяются в тех случаях, когда возникает необходимость систематического отслеживания динамики природных явлений, состояния технико-технологических систем и изменений в обществе.

Целесообразность использования мониторинговых исследований в социальном управлении определяется тем, что обоснованность принимаемых решений и эффективность их реализации во многом зависят от объективности оценок происходящих в обществе процессов, обусловливающих их факторов и обоснованности прогнозов будущих социальных изменений. Чем значительнее возможные последствия управленческих решений, чем сложнее управленческие задачи, тем точнее должны быть эти оценки. Именно поэтому мониторинговые наблюдения, в том числе с применением социологических измерительных технологий, получают все большее распространение в информационном обеспечении управления. Они служат организации системной, достоверной и оперативной обратной связи между органами власти и объектами социального управления.

Мониторинг как средство социальной диагностики

В настоящее время накоплен солидный опыт осуществления мониторинговых исследований в различных областях жизнедеятельности общества. В их числе периодические зондажи делового климата в экономике, ситуации на рынке труда, рекламы, потребительского поведения населения, демографических процессов, выборных кампаний, качества образования, состояния общественного мнения, эффективности средств массовой информации и др.

Необходимость осуществления мониторинговых исследований обусловлена различными обстоятельствами. Но, в конечном счете, их предназначение, как было отмечено, выражается в получении систематической и разносторонней информации о социально-эко-

номических, политических и иных процессах, о состоянии гражданского общества, о взаимодействии с ним органов государственного и муниципального управления и их влиянии на жизнедеятельность населения. Радикальное реформирование экономической основы российского общества, изменение системы финансирования и управления во многих областях социальной и духовной сферы – в жилищно-коммунальном хозяйстве, здравоохранении, образовании, науке и культуре, реализация курса на становление местного самоуправления и многие другие преобразования существенно изменяют условия и образ жизни народа, затрагивают сложившиеся традиции и систему ценностей. Мониторинговые исследования дают возможность оценивать фактические результаты проводимых реформ, выявлять эффективность общенациональных и региональных программ и проектов.

Существует мнение, что мониторинговые исследования требуют немалых финансовых затрат и при этом дают достаточно тривиальные результаты, которые и без исследований, вроде бы, очевидны. Однако суждения об очевидности мониторинговых данных, как правило, основываются или на критически-недоверчивом отношении к ним представителей органов власти или на их неспособности в силу сложившихся стереотипов воспринимать суть обнажаемых исследованиями проблем, либо, наконец, на нежелании относиться со вниманием к общественному мнению, которое с точки зрения иных должностных лиц заведомо некомпетентно. Как правило, все три ипостаси отрицания необходимости обеспечения научно обоснованной обратной информационной связи власти с населением проявляются вместе. В сущности, синдром пренебрежительного отношения к данным мониторинговых исследований является одним из проявлений волюнтаризма в политике и государственном управлении, когда принимаются произвольные решения, игнорирующие объективно существующие условия и закономерности развития общественных процессов.

В этом плане является показательным такой пример, касающийся событий, произошедших в начале современной истории российского общества. На рубеже 80–90 гг. XX в. социологи различных учреждений, осуществлявшие мониторинговые исследования социально-политической ситуации в СССР, получили обширные материалы, показывающие то, что в общественном мнении большую популярность приобретают идеи национально-государственного освобождения союзных республик от политики диктата союзного центра.

Об этом свидетельствовали, например, данные опроса населения, проведенного в июне 1990 г. Социологическим центром Академии общественных наук при ЦК КПСС по выборке, репрезентирующей

состав населения СССР. Только 15% респондентов высказались за сохранение существовавшего статуса союзных республик в качестве частей фактически унитарного государства, а 56% опрошенных выразили мнение, что республики должны обладать реальным государственным суверенитетом. Особенно много сторонников сепаратизма наблюдалось в Латвии, Литве, Молдавии, Эстонии, а также в Москве и других крупных городах России. Опрос 2212 делегатов учредительного съезда Компартии РСФСР, которых с определенными допущениями можно отнести к политическому истеблишменту того времени, проведенный одновременно с массовым опросом населения, также показал, что и среди них 46% полностью разделяли идею установления государственного суверенитета России[1].

Судя по материалам регулярных социологических исследований, изначально сепаратизм проявлялся в стремлении части руководителей периферийных административно-территориальных образований и активистов политических движений, поддержанном рядовыми гражданами, к расширению некоторых полномочий союзных республик, но не к их полному размежеванию по национально-территориальному признаку вплоть до выхода из состава СССР. Такое стремление было вполне объяснимой реакцией на жесткую административную централизацию и регламентацию всей жизни, экономическое и идеологическое единообразие.

Эта общественно-политическая ситуация была, с одной стороны, обусловлена дезинтеграцией советского общества – снижением уровня эффективности централизованного государственного управления, развалом системы производственной кооперации предприятий и снабжения населения потребительскими товарами, вырождением и ослаблением политического режима, деградацией идеологии и т. д. С другой стороны, она в значительной мере усугубляла неустойчивость социально-экономической и политической ситуации в стране, вызывавшую у населения ощущение острой тревоги.

Катализатором активизации центробежных ориентаций в массовом сознании и в развитии общего кризиса национально-государственных отношений стала борьба за обладание властными полномочиями между правящей верхушкой союзного центра и представителями партийно-государственной номенклатуры союзных республик, опиравшихся на различные «фронты», «форумы» и т. д. Эта борьба выражалась, в частности, в «войне» законов: в республиках объявлялся приоритет местных законов над союзными законами и указами Президента СССР,

[1] См.: XXIII Съезд КПСС и учредительный Съезд Компартии РСФСР в оценках общественного мнения (по результатам работы социологической службы «Съезд» // Информационный бюллетень № 9. М., 1990. С. 9, 11, 22.

принимались декларации о государственной независимости в их внутренних делах (до независимости ведения внешней политики еще не доходило), устанавливали запрет на перечисление налогов в союзный бюджет и т. д.

Президент СССР М.С. Горбачев и его окружение, безусловно, располагали социологической информацией о том, что идеи пересмотра основ государственного устройства СССР, циркулировавшие в рамках абстрактных политических дискуссий, неуклонно превращаются в мобилизационные лозунги политического противоборства. Активными проводниками идей сепаратизма стали неформальные политические движения, участие которых в качестве субъектов борьбы за государственную независимость республик перевело ее из разряда спонтанного и стихийного протеста населения против союзного центра в организованный процесс. Однако восприятие этой проблемной ситуации руководством страны было явно неадекватным, основанным на утопическом представлении о прочности советского государства и незыблемости территориальной целостности страны. «Бунт» периферийных политиков оценивался лишь как один из неприятных эпизодов в контексте политических событий того времени, который можно нейтрализовать полюбовными соглашениями. В качестве решающего средства легитимного «наведения порядка» в отношениях союзного центра с республиками и преодоления центробежных настроений в массовом сознании рассматривался общесоюзный референдум по вопросу сохранения СССР.

17 марта 1991 г. этот референдум был проведен. По официальным данным, из 147 млн его участников, что составляло 80% от количества внесенных в списки для голосования, 76% высказались за сохранение Союза ССР[1]. Но в этой формальной, по сути дела, реакции общества на инициативу сверху был выражен в основном **символический** аспект гражданской самоидентификации населения. Для многих участников референдума немаловажное значение имело чувство принадлежности к мировой сверхдержаве, которое и спустя 20 лет проявляется в виде ностальгии по былой Родине – СССР.

Вместе с этим, когда по стране прокатилась волна межнациональных конфликтов и дезинтеграционные процессы в Грузии, Молдавии, прибалтийских и других республиках достигли апогея, плебисцит, будучи запоздалой акцией, фактически перевел стрелку политического барометра от лозунгов национально-государственного освобождения к черте их практической реализации – к неконтролируемому

[1] Следует отметить, что в шести республиках референдум был практически саботирован. См.: Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. № 13. С. 432.

распаду СССР. Вскоре состоялись референдумы в России, на Украине и в других союзных республиках, большинство населения которых проголосовало за государственный суверенитет. В данном волеизъявлении превалировали **прагматические** аспекты политического волеизъявления населения, доминирование которых в массовом сознании неоднократно фиксировалось в результатах социологических опросов населения: широко распространившиеся ожидания обещанных местными политиками экономических выгод от приобретения республиками государственной независимости, протест общества против союзного центра и недееспособной власти, надежды основной массы населения на то, что скроенные по новым политическим лекалам республиканские власти будут ближе к народу и смогут осуществлять более эффективное государственное управление.

Приведенный пример показывает важность системного и глубокого изучения массовых реакций населения в политическом и социальном управлении, необходимость своевременного принятия эффективных управленческих решений с учетом этих реакций.

Следует подчеркнуть, что осуществление любой экономической, социальной, политической и иной реформы или программы осложняется без учета отношения населения к ним. Нередко многие люди оказываются не готовыми к проведению реформ или реформаторские действия бывают недостаточно продуманы. В этих случаях они не дают ожидаемого эффекта и вызывают недовольство граждан.

Речь идет, например, о реформировании системы социальных льгот (особенно «монетизации» льгот на проезд в общественном транспорте и на лекарства), о введении стопроцентной оплаты населением жилищно-коммунальных услуг, о реформе здравоохранения, пенсионной реформе и всех других изменениях, которые касаются повседневной жизни людей и насущных проблем буквально каждого человека, каждой семьи. Как показывает опыт, зачастую вне поля внимания разработчиков и исполнителей реформ оказываются мировоззренческие, социокультурные и многие социальные обстоятельства, учет которых мог бы предупредить рост протестных настроений населения, которые, воплощаясь в массовые акции протеста, представляют собой определенный вызов государственной власти.

Необходимость мониторинговых исследований в системе социального и политического управления обусловлена не только важностью получения объективной информации для разработки оптимальных решений. Не менее существенна роль этих исследований в обеспечении эффективности реализации принятых решений. Как упоминалось, проведение любых реформ требует определенной подготовки общества, в том числе его информирования о сути преобразований, максимально внимательного учета интересов и возможностей разных

групп населения, обеспечения того, чтобы основная масса граждан получала более-менее отчетливое представление о целях и задачах реформ, об их возможных результатах. На деле население вовлекается в реформы, суть которых им непонятна. Об этом свидетельствуют материалы мониторинга «Народ и власть», осуществляемого Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Таблица 1

Доля респондентов, указавших, что не знают (или слабо представляют) смысл и цели реформ

(в % от количества опрошенного населения и экспертов)

Реформы	Население		Эксперты	
	2003 г.	2005 г.	2003 г.	2005 г.
Налоговая	76,1	78,8	64,0	63,5
Судебно-правовая	76,6	79,4	52,5	53,2
Земельная	75,4	78,3	50,0	58,6
Военная	72,9	74,6	59,5	57,1
Образования	71,0	71,0	53,5	55,7
Жилищно-коммунальная	70,7	71,0	40,0	39,9
Пенсионная	70,4	68,8	42,0	45,3
Административная	72,9	77,5	38,5	28,1

Не только большинство населения, но и основная масса экспертов, являющихся, заметим, государственными служащими, имеют слабые представления о сложнейших преобразованиях, в которые вовлечены. Возможно, допустимо то, что не каждый гражданин понимает сложную специфику административной или судебной реформы. Но при осуществлении, например, жилищно-коммунальной реформы фактически каждый гражданин вынужден лично принимать решение о той или иной форме своего участия в правовых и экономических отношениях, не зная норм их регулирования и возможных последствий. Такое положение де-факто ущемляет их права. Не случайно 44,2% опрошенного в 2005 г. населения считало, что реформы проводятся сугубо в интересах бюрократии и еще 30,2% усматривали в них реализацию интересов бизнеса.

Таким образом, теоретическое и практическое значение социологических мониторингов как средства социальной диагностики состоит в информационно-аналитическом обеспечении деятельности органов власти и управления, в рамках которого решаются две взаимосвязанные задачи. Первая задача – сбор, систематизация и анализ данных, характеризующих социально-политическую, социально-экономическую и иную ситуацию, динамику ее изменений за определенный период и факторы, обусловливающие эти измене-

ния. Решение этой задачи позволяет совершенствовать разработку и принятие управленческих решений. Вторая задача – информационно-аналитическое сопровождение реализации принятых управленческих решений, оценка практических результатов управленческой деятельности. Реализация этих задач способствует как повышению адекватности работы органов власти и управления интересам различных групп населения, следовательно, повышению ее эффективности, так и оптимизации общественной ситуации, предупреждению социальных противоречий или их разрешению.

Общие требования к организации мониторинга в социальном управлении

В зависимости от особенностей объекта и предмета исследования, а также от целей и задач управленческой деятельности имеются определенные различия в организации разных мониторинговых исследований. Вместе с тем есть и некие общие методологические и методические требования к их осуществлению.

В значительной мере эти требования были разработаны в еще в 30–40-е годы прошлого столетия группой видных ученых, к которой относятся Д. Гэллап (1901–1984), П. Лазарсфельд (1901–1976), К. Левин (1890–1947), Р. Мертон (1910–2003), Э. Роупер (1900–1971) и ряд других представителей американских социологических школ. Их труды носили пионерный характер. Однако впоследствии многие из полученных результатов были признаны в социологии и социальной психологии в качестве научной классики. Имеются в виду материалы исследований общественного мнения, влияния прессы и радио на жизнь общества, результатов коммуникационного воздействия на поведение больших групп населения, действенности политических и рекламных кампаний. Аналитические материалы и рекомендации упомянутой группы ученых имели не только научное, но и практическое значение. Они активно использовались правительством и другими госструктурами США (в том числе спецслужбами) в политическом и социальном управлении американским обществом, оказали существенное влияние на выработку внутренней и внешней политики Америки в предвоенный период, в годы Второй мировой и во времена «холодной» войны.

В методологии и методике мониторинга общественного мнения, разработанной американскими учеными и актуальной для любого мониторингового исследования социальной действительности, большое значение имеет решение ряда научных проблем.

В их числе разработка показателей и индикаторов оценки общего состояния социальных процессов, которые можно использовать в

многократных исследованиях для выявления устойчивых тенденций (трендов) проявления и/или формирования социальных предпочтений, политических ориентаций и установок, общественного мнения, потребительского поведения и т. д. Трендовые показатели и индикаторы обеспечивают получение надежных динамических рядов информации о состоянии объектов исследования и составляющих основу для прогнозных предположений об их возможных изменениях.

Немаловажное значение в методике мониторинговых исследований имеет разработка ситуативных показателей и индикаторов, характеризующих влияние на сознание и поведение людей конкретных событий и меняющихся обстоятельств их жизни. Например, если трендовые показатели и индикаторы в мониторинге выборных кампаний позволяют судить о влиянии социального положения избирателей на их политические ориентации, то ситуативные – о влиянии на электоральную ситуацию пропаганды или личностных особенностей претендентов на избрание. В процессе мониторинга ситуативные индикаторы могут заменяться чаще, нежели трендовые.

Весьма ценным является опыт американских социологов, уделявших большое внимание проверке устойчивости результатов применения измерительных технологий, получаемых при опросах относительно небольших выборочных совокупностей респондентов. Построение выборочных совокупностей обследуемых респондентов, позволяющих с определенной гарантией распространять выводы исследования на всю генеральную совокупность (население страны или региона, социальный слой и т. д.), имеет большое значение в любом социологическом или статистическом наблюдении. Однако в мониторинговых исследованиях цена ошибок в формировании и реализации выборок многократно увеличивается.

Для пояснения упомянем широко известный и поучительный пример из истории социологических опросов. На президентских выборах в 1936 г. в США редакция журнала «Литэрари Дайджест» («Литературное обозрение») опросила в масштабах страны более двух миллионов американцев, выбранных при помощи случайного отбора из списков, имеющихся в телефонных книгах. Попавшим в выборку респондентам были разосланы почтовые открытки с просьбой выразить мнение о том, кто из двух кандидатов (Ф.Д. Рузвельт или А.М. Ландон) окажется победителем. Затратив огромную сумму на опрос, редакция журнала сделала прогноз, о котором информировала читателей, что А.М. Ландон будет избран президентом США с большим перевесом голосов. Прогноз оказался ошибочным из-за неверно составленной выборки. При всей ее масштабности она не представляла собой более-менее точную модель генеральной совокупности избирателей. В выборку попали представители наиболее обеспеченных

слоев американцев, составлявших меньшую часть населения страны. В то же время социологи Д. Гэллап и Э. Роупер, основываясь на опросах избирателей по выборке объемом лишь четыре тысячи человек, точно предсказали победу Ф.Д. Рузвельта.

Первый опыт проведения мониторинговых исследований в современной российской социологии был приобретен по электоральной проблематике. Методология и методика их проведения сравнительно полно была разработана рядом социологических учреждений при социологическом сопровождении избирательной кампании по выборам Президента РСФСР, прошедшим в июне 1991 г., в результате которых победил Б.Н. Ельцин. Эти президентские выборы были относительно свободными, характеризовались реальной конкурентной борьбой кандидатов в президенты и поддерживающих их политических сил. Поэтому достаточно точные прогнозы результатов голосования можно рассматривать в качестве свидетельства добротной научной основы социологических мониторинговых исследований[1].

С точки зрения методологии и методики организации мониторинговых исследований заслуживает внимания опыт всероссийского мониторинга социально-трудовой сферы. В соответствии с положением, утвержденным Правительством РФ № 291 от 22 марта 1995 г., этот мониторинг представлял собой государственную систему непрерывного наблюдения за состоянием социально-трудовой сферы для оценки происходящих в ней изменений и прогнозирования неблагоприятных обстоятельств, обусловливающих возникновение очагов социальной напряженности. Проведение мониторинга было поручено существовавшему тогда Министерству труда РФ, Госкомстату и ряду других федеральных ведомств. Одна из его задач состояла в оценке эффективности и полноты реализации законов и других нормативных правовых актов по социально-трудовым вопросам.

В качестве объектов исследования были определены промышленные предприятия и организации различных форм собственности и отраслей экономики, а также различные социальные группы в двадцати двух субъектах Российской Федерации. Мониторинг проводился по единой системе показателей на основе методических рекомендаций, утвержденных Минтруда и Госкомстатом РФ[2].

---

[1] См.: *Бойков В.Э.* Динамика предпочтений избирателей: сопоставление результатов четырех опросов // Политическая социология: Информационный бюллетень № 6: Выборы Президента России: социологический мониторинг. М., 1991. С. 13–18.

[2] См.: *Малышев М.Л.* Методические рекомендации по организации и ведению мониторинга социально-трудовой сферы: Сборник методических рекомендаций. М., 1998.

Одним из первых широкомасштабных мониторинговых исследований, осуществленных российскими социологическими службами, был мониторинг экономических и социальных перемен, предпринятый в 1993 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) под руководством академика РАН Т.И. Заславской. Его цель состояла в оказании научно-информационной помощи властным структурам России в разработке социальной политики экономических преобразований, соответствующей социокультурным характеристикам нашей страны и особенностям массового сознания его граждан. Наиболее существенное значение этого научного проекта выражается в том, что при его осуществлении первостепенное внимание уделено реализации требований научной и методической обоснованности получения социальной информации[2].

Опыт осуществления мониторинговых социологических исследований ВЦИОМ активно используется и обогащается рядом социологических учреждений, в том числе Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте РФ. Предметом проводимого этим Центром мониторинга являются доминирующие ценности, представления, оценки и установки, в которых выражается отношение различных категорий населения к реальным условиям жизни, социально-экономическим реформам, деятельности органов государственной власти и другим институтам политической организации российского общества.

В соответствии с этим сквозными для разных этапов мониторинга являются следующие показатели, определяющие содержание задаваемых респондентам вопросов:

политические настроения, в том числе оценки режима власти в целом, законов и правоприменительной практики, доверие к различным институтам и структурам государственной власти на федеральном, региональном и местном уровне, симпатии и антипатии в отношении к политическим партиям, степень готовности участия в выборах и электоральные предпочтения и т. д.;

социальные настроения, в том числе оценки социальной дифференциации в обществе, социальных перемен, социальной политики и ее результатов, мнения о наличии социальных противоречий и конфликтов, социальные ожидания и ориентации, проявления социальной тревоги и напряженности, представления о социальной справедливости и др.;

экономические настроения, в том числе воззрения на ключевые проблемы экономических реформ (приватизацию, частное предпри-

[1] См.: Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. М., 1993.

нимательство, роль государства в регулировании экономики и пр.) и способы их разрешения в экономической политике, оценки состояния рынка труда, мнения о развитии «теневой» экономической деятельности, экономические ожидания и др.;

настроения, выражающие гражданскую самоидентификацию, в том числе оценки места и роли России в мире, важнейших событий в ее истории, отношение к проникновению в отечественную культуру эрзацев массовой культуры стран Запада, субъективные стремления российских граждан эмигрировать в другие страны и др.

В проведении мониторингового исследования большое значение придается соблюдению научных стандартов в формировании и реализации выборочных совокупностей обследуемого населения и в экспертных опросах. Объем выборочной совокупности определяется в зависимости от задач исследования и может варьироваться. Как правило, формирование и реализация выборочной совокупности обследованных осуществляется по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов. Объем выборочной совокупности респондентов на каждом этапе мониторинга составляет такую величину, чтобы можно было получить статистически значимые распределения, характеризующие качественно-количественные характеристики всех основных групп обследуемых. В массовых опросах, осуществляемых по общенациональной выборке, ее объем обычно составляет 2000–2400 человек, репрезентирующих территориальное размещение населения, соотношение жителей крупных, средних, малых городов, сел и поселков, социально-демографический состав населения.

«География» опросов включает различные типы административно-территориальных образований. Доли опрашиваемых в каждом городе или районе квотируются в соответствии с территориальным размещением населения региона. Далее отбор респондентов осуществляется пропорционально количеству горожан и сельских жителей, их распределению по различным типам поселений. Соответственно опрос проводится в крупных, средних и малых городах, в поселках городского типа и селах. При реализации выборки в крупных и средних городах учитывается количество людей, проживающих в их исторических центрах, промышленных и «спальных» районах. Отбор сельских населенных пунктов и поселков городского типа осуществляется с учетом того, чтобы они располагались не ближе 50 километров от городов. На завершающем этапе формирования и реализации выборки осуществляется вероятностный (случайный) отбор респондентов на основе их списков или по специально разработанным маршрутам.

Выводы

Обобщая имеющийся опыт проведения мониторинговых социологических исследований, можно выделить следующие важнейшие требования, соблюдение которых заслуживает пристального внимания при разработке программ их осуществления.

1. Полнота и системность информации, что дает возможность осуществлять всесторонний анализ процессов и явлений.

2. Однотипность методологии и методики проведения исследований, например, опросов населения, экспертов и/или домохозяйств, позволяющая сравнивать данные и рассматривать динамику социальных изменений.

3. Регулярность и периодичность зондажей социальной реальности, которые могут проводиться с интервалами один раз в месяц, в три месяца, полгода, год и т. д., дающие возможность обновлять информацию и «держать руку на пульсе» событий.

4. Достоверность накапливаемого фактического материала, определяемая содержанием опросных документов (бланков интервью, наблюдений и т. д.), построением стандартных выборочных совокупностей респондентов, а также единой схемой их отбора и интервьюирования (анкетирования).

5. Дифференцированный подход к анализу ситуаций, зависящих от региональных и других различий объектов исследований.

Соблюдение этих требований позволяет получить статистические ряды данных, характеризующие состояние общественных процессов за определенный период, в том числе делать выводы о происходящих в них сдвигах и возможной динамике изменений.

В качестве резюме целесообразно подчеркнуть следующее. При условии, что отношение населения к управленческим решениям, имеющим большие социальные последствия, и в целом к результатам деятельности органов государственного управления рассматриваются в качестве одного из важнейших критериев оценки эффективности государственного и муниципального управления, проведение мониторинговых наблюдений представляется необходимым и должно быть составной частью стратегии и тактики социальных преобразований.