ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ КАК ПОТЕНЦИАЛЬНЫЙ ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Старцев Я. Ю.

кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления – филиала, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, yaroslav.startsev@ui.ranepa.ru

УДК 351
ББК 66.033.141

Статья посвящена представлению разработанной автором модели механизмов развития как объекта государственного управления и её операционализации с последующим тестированием на выборке государственных документов, направленных на регулирование социально-экономического, информационного и инновационного развития.

Модель разработана на основе сравнительного междисциплинарного анализа исследований, посвящённых структуре и механизмам развития. Апробация модели основана на случайной пилотной выборке из стратегических документов, принятых в 2015–2017 гг.

В статье представлена сама модель механизмов развития, её алгоритмизированный вариант, ориентированный на экспертов, участвующих в разработке и оценке документов развития, а также ключевые проблемы действующих документов и рекомендации по их совершенствованию, основанные на проанализированной выборке. Механизм развития описывается как последовательность изменений, включающих взаимодействие информационных, обеспечивающих и структурирующих процессов, основанных на мотивированной деятельности агентов, обеспечивающей самоподдерживаемость процесса и ведущих к необратимому качественному изменению развивающейся системы.

Охарактеризованы следующие проблемы действующих документов государственного управления развитием: игнорирование сопротивления развитию, отсутствие механизмов саморазвития (самоподдержания процесса), отсутствие механизмов переработки или утилизации отходов развития, отсутствие механизмов стимулирования государственных участников развития, игнорирование естественной (заданной свойствами объекта и самодетерминированностью развития) продолжительности и последовательности стадий развития.

Новизна исследования опирается на оригинальность авторской модели и выявление проблем управления развитием, не учитывающихся в современной литературе по государственному управлению.

Ключевые слова: стратегии развития, механизмы развития, стратегическое планирование, государственное управление.

MECHANISM OF DEVELOPMENT AS POTENTIAL TARGET OF PUBLIC ADMINISTRATION

Startsev Ya. Yu.

Candidate of Political Science, Associate Professor of the Department of Public Administration and Political Technologies of the Ural Institute of Management – branch, Leading Researcher of Center for Technology of Public Administration of Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, yaroslav.startsev@ui.ranepa.ru

© Старцев Я. Ю., 2017

The article is bearing on the presentation of a model of development mechanisms as a target for public management and its operationalization with subsequent testing on a sample of government documents aimed at regulating socio-economic, information and innovative development. The model is developed on the basis of a comparative interdisciplinary analysis of studies concerning the structure and mechanisms of development. Approbation of the model is based on a random pilot sample of the strategic documents adopted in 2015–2017.

The article presents the model of development mechanisms itself, its algorithmized version, designed for experts involved in the formation and evaluation of development documents, as well as key problems of existing documents and recommendations for their improvement, based on the analyzed sample. The mechanism of development is described as a sequence of changes, including the interaction of information, providing and structuring processes based on motivated activity of agents, ensuring self-sustainability of the process and leading to irreversible qualitative change in the developing system. The following problems of the current state development management documents are characterized: ignoring the resistance to development, lack of mechanisms for self-development (self-maintenance of the process), lack of mechanisms for processing or recycling development waste, lack of incentives for state development actors, ignoring the duration and sequence of the natural stages of development (given properties of the object and the self-determinism of development). The originality of the research is based on the newness of the author's model and the identification of problems of development management that are not taken into account in the modern literature on public administration and public management.

Key words: development strategies, development mechanisms, strategic planning, public administration.

Развитие уже далеко не первое десятилетие привлекает внимание органов государственного управления в качестве специфического ресурса решения экономических, социальных, общеполитических проблем. Сегодня эта задача снова приобретает официальный статус. В середине 2016 года Президентом России был сделан вывод о том, что «задачи, которые стоят перед нами, требуют и новых подходов к управлению развитием» [1].

Между тем, при разработке таких подходов имеет смысл обратить внимание и на возможные проблемы в решении этой задачи. Они, как представляется, могут носить не только организационно-практический характер и не сводятся к освоению лучших практик и достаточности ресурсов для ее решения. Для их понимания и решения потребуется не только практическая работа, но и ее методологическое осмысление.

Мы понимаем развитие преимущественно как необратимое качественное изменение, характеризующееся сохранением меняющейся целостности (развивающейся системы) и повышением её адаптативной сложности. В этом смысле развитие предстаёт как частный случай изменений, обладающий ярков выраженными особенностями. Такое определение позволяет отграничить понятие развития от смежных понятий: отдельные изменения (обратимая или частичная смена состояний или свойств), деградация (качественный необратимый сдвиг, снижающий сложность или адаптативность), разрушение (исчезновение целостности явления) и пр. [ср. 2]. Если развитие представляет собой специфический процесс, отличающийся от сходных явлений, то его специфика в первую очередь определяется механизмом развития, т. е. последовательностью и способом взаимодействия элементов, состояний и процессов, обеспечивающих ход развития и являющихся его интегративной частью. Следовательно, мы можем полагать, что любое управленческое воздействие на развитие, в т.ч. – в рамках стратегий, программ, проектов развития, должно учитывать механизм развития того или иного явления (например, социально-экономического развития региона). При отсутствии должного внимания к механизмам развития, а также к его граничным характеристикам (необратимость, новое качество, самоподдерживаемость) речь может идти лишь о стратегиях изменений, стратегиях деятельности, стратегиях роста и пр. – но не о стратегиях развития.

Универсальные механизмы развития: теоретический синтез

В той мере, в какой развитие определяется прежде всего как процесс, представляющий собой последовательную смену состояний, отправной точкой для конструирования модели механизмов развития может являться характеристика этих последовательно меняющихся состояний, которые мы определяем как стадии развития. Устойчивая последовательность стадий позволяет определить их чередование как ход развития; вся совокупность стадий образует цикл развития.

Междисциплинарный анализ исследований, посвящённых разным видам развития [3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10] (ввиду большого объёма проанализированных исследований здесь и далее – ссылки лишь на некоторые

обобщающие обзоры) позволяет говорить об универсальности основных стадий развития:

1) Инициация: начало развития, переход от неразвивающегося явления к развивающемуся;

2) Репликация: тиражирование однородных элементов механизма развития, содержащих информацию о его ходе;

3) Дифференциация: функциональная и структурная специализация элементов;

4) Морфогенез: появление устойчивых форм, характерных для нового качества;

5) Рост (диффузия): количественное изменение новых форм – либо через увеличение количества экземпляров и их распространение (диффузия), либо через увеличение масштаба существующих элементов (рост);

6) Закрепление: завершение развития через стабилизацию нового качества и переход системы в режим рутинного функционирования.

Несмотря на очевидные структурные аналогии между развитием систем разного типа, нас в первую очередь интересует специфика социальных и социотехнических систем как преимущественных объектов государственного управления и государственного воздействия на развитие (понимание и трактовка социальных систем здесь и далее преимущественно основаны на концепции Н. Лумана [11]). Эти специфические черты также могут быть представлены в табличной форме (таблица 1).

В рамках развития социальных систем государство может играть разную роль с точки зрения механизмов этого развития. С одной стороны, государство – или его органы, их отдельные действия, отдельные государственные институты, – может быть составной частью механизмов развития, не являясь при этом субъектом управленческого воздействия на них и на развитие в целом: в качестве агента развития, фактора развития, внешнего по отношению к развитию элемента среды (например, барьера для развития) и так далее. Такого рода участие в развитии и в функционировании его механизма имеет, разумеется, свою специфику, связанную с ролью государства в общественной жизни в целом, но не позволяет концептуализировать его роль как управленческое, в частности – стратегическое воздействие на механизмы развития. Напротив, в случае, когда государство рассматривает развитие и его механизмы как обособленный объект, его деятельность в этом отношении принимает иной характер, а само государство выступает в роли субъекта стратегического управления развитием.

Между тем, механизмы развития не сводятся к его стадиальной организации. Следующий этап разработки модели строится на представлении о ключевых элементах, формирующих механизм развития: информационной матрице, содержащей как прообраз системы в её новом качестве, т. е. результата развития, так и информацию о ходе развития и необходимых действиях (процессах); объектах механизма развития, то есть тех нерефлексивных элементах механизма развития, на которые направлены обусловленные информационной матрицей управляющие сигналы и которые трансформируются, осуществляя процессы, составляющие развитие; агентах развития (специфика социальных и социотехнических систем), которые осуществляют саморефлексивную мотивированную деятельность, обеспечивающую саморазвитие системы. Именно деятельность агентов является ключевым механизмом саморазвития социальных систем.

В целом, общая модель механизма (механизмов) развития как объекта государственного управления представляет собой несколько взаимодействующих универсальных составляющих:

- последовательность стадий: инициация, репликация, дифференциация, морфогенез, рост (диффузия), завершение;
- реализация этих стадий на трёх взаимосвязанных уровнях организации процесса: информационном (регулирование процесса), материальном (ресурсное обеспечение процесса) и формообразующем (формирование структуры нового состояния системы);
- организация процесса через взаимодействие информационной матрицы, объектов механизма развития и агентов развития, получающих сигналы и обменивающихся ими, с использованием необходимых ресурсов и созданием предусмотренных в качестве итоговой формы институтов;
- осуществление процесса развития за счёт автокаталитической активности агентов развития, выступающих в качестве его движущих сил и осуществляющих произвольный мотивированный выбор на основе имеющейся у них информации;
- кризисное взаимодействие с прежним состоянием системы и кризисный (неустойчивый) характер самого развития и развивающегося явления;
- институционализация структур и процессов, обладающих новым качеством как завершение цикла развития.

Будучи описана в терминах отдельных механизмов эта модель представляет собой совокупность таких взаимосвязанных механизмов как:

1) осуществляемое через деятельность агентов саморазвитие системы и трансверсальные ему
2) информационно-сигнальный механизм,
3) механизм ресурсного обеспечения,
4) механизм формообразования,
5) механизм стимулирования (движения).

Каждый из них внутренне структурирован в соответствии с представленными выше характеристиками.

Графически эта модель представлена на рис. 1.

Таблица 1. **Специфика отражения универсального цикла развития в развитии социальных систем**

Универсальные стадии развития	**Постадийная специфика развития социальных систем**
Инициация	Актуализация комплекса идей и мотивов, описывающих ход и итог развития и материальных предпосылок их реализации (например: идея прибыли и «протестантская этика» в сочетании с капиталом и технологиями – при развитии капитализма; революционные идеи и социальные противоречия как источник развития революционного конфликта; представления о распределённом хранении данных и протоколах доступа, в сочетании с компетенциями и коммуникационными технологиями и военно-стратегической мотивацией, – при развитии сети интернет)
Репликация	Распространение идей, мотивов развития и материальных предпосылок их осуществления среди индивидов и групп, становящихся в рамках этого процесса агентами развития (например: распространение протестантизма и технологий – при развитии капитализма; распространение революционных идей и формирование революционных групп – при развитии революционного конфликта; распространение протоколов передачи данных, соответствующих компетенций и создание распределённых центров хранения данных – при развитии сети интернет)
Дифференциация:	Функциональное и структурное обособление агентов развития, детерминирующее характер их дальнейшей деятельности (например: обособление торгового, промышленного и банковского капитала – при развитии капитализма; дифференциация боевых, агитационных, координирующих, фандрайзинговых групп – при развитии революционного конфликта; дифференциация разных типов протоколов и интернет-узлов, связанных с их созданием и обслуживанием профессиональных групп – при развитии сети интернет)
неравное случайное распределение	Дифференциация, связанная с случайными факторами социогеографического распределения, либо предопределённые уникальными прошлыми состояниями развивающейся системы (например: зависимость социогеографического распределения торгового, промышленного и банковского капитала от географических, конфессиональных, ресурсных, политических особенностей территорий – при развитии капитализма; концентрация центров революционной активности и распределение специализации групп в зависимости от конъюнктурных факторов – при развитии революционного конфликта; использование существующих наработок, имеющихся компетенций и языков программирования – при развитии сети интернет)
индукция (взаимодействие)	Дифференциация, обусловленная взаимодействием дифференцирующихся агентов развития, в частности – заражением и конкуренцией (например: формирование новых центров капитала под воздействием распространения технологий, конфессий и под влиянием конкуренции – при развитии капитализма; формирование и эволюция центров революционной активности в зависимости от агитации и распространения социальных противоречий, от межпартийной конкуренции – при развитии революционного конфликта; распространение протоколов, компетенций, специализированных языков программирования – с вытеснением неконкурентоспособных – при развитии сети интернет)
Морфогенез	Процессы институционализации: последовательное формирование новых институтов, которые будут структурировать новое качество (итоговое состояние развивающейся системы по завершении данного цикла развития), организационное и процедурное оформление институтов (например: формирование фабричного производства, банковской и биржевой систем, сложного процента, централизованных эмиссионных центров – при развитии капитализма; формирование структуры властных органов, моделей лидерства, механизмов принятия решений и ресурсного обеспечения – при развитии революционного конфликта; формирование концепции и архитектуры серверов, интернет-сайтов, поисковых машин, операторов, электронных платёжных систем, институтов поддержки – при развитии сети интернет)
Рост (диффузия)	Распространение новых практик и институтов, расширение масштаба их функционирования \ применения (например: распространение институтов капиталистической экономики за пределы территорий и сфер их возникновения, рост масштабов операций банков и бирж – при развитии капитализма; распространение революционных идей и практик, генерализация идейно-политических конфликтов, массовая мобилизация – при развитии революционного конфликта; включение в число пользователей сети новых организаций и типов пользователей, территориальная экспансия, рост пропускной способности каналов связи, охват новых типов контента – при развитии сети интернет)
Закрепление	Окончательное оформление, включая правовое закрепление, новой институциональной системы (например: закрепление капиталистических институтов в общественном сознании, праве и экономической практике как доминирующих или безальтернативных – при развитии капитализма; захват власти одной из противоборствующих сторон, формирование новой системы государственного управления и общественных отношений, их правовое закрепление и подкрепление повседневной практикой – как завершение революционного конфликта; интеграция использования интернета в экономику и повседневную жизнь, правовое закрепление статуса основных институтов – при развитии сети интернет)

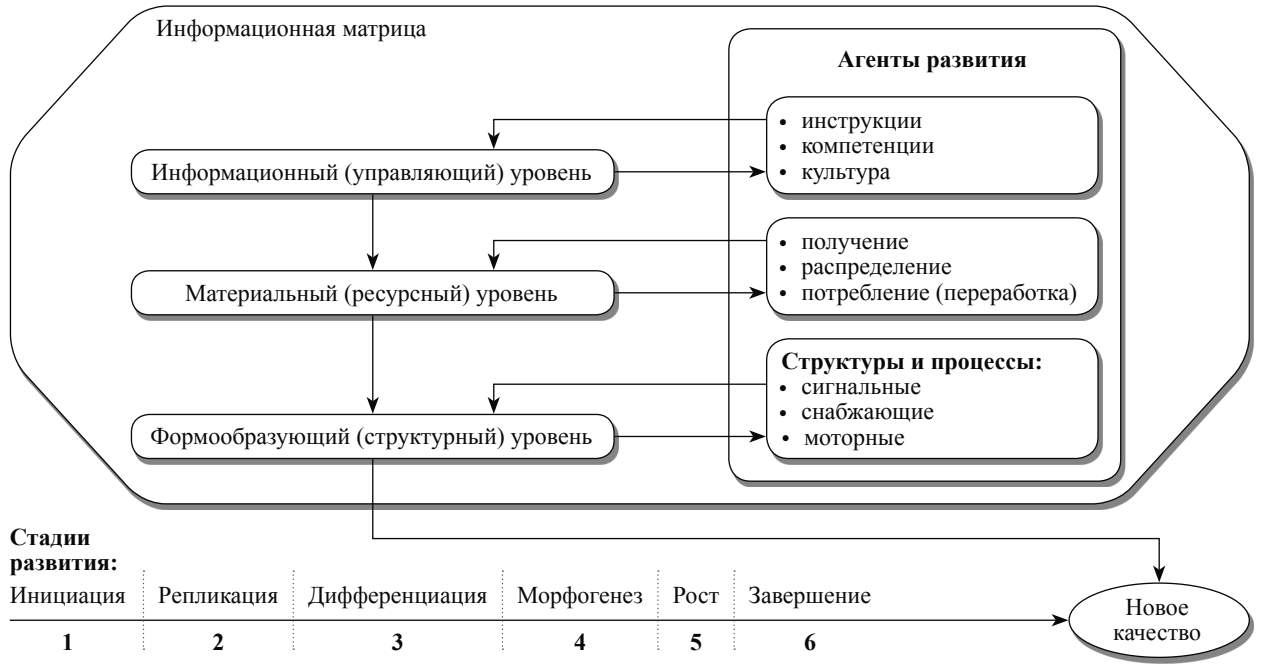


Рис. 1. **Общая модель механизмов (социально-экономического) развития**

Операционализация модели: вопросы эксперту и пилотный анализ

Общего описания модели механизмов развития явно недостаточно для её прикладного использования: преимущественно описательная форма модели, несмотря на её аналитические и исследовательские основания, должна быть дополнена более операциональным изложением её основных принципов, которое было бы нацелено на непосредственное применение в практике государственного управления.

Типовой алгоритм применения модели механизма (механизмов) развития представляет собой структурированный перечень вопросов, адресованных эксперту или разработчику проекта, анализирующему конкретный случай развития (при разработке проекта или программы) либо уже разработанный проект либо программу развития (при их оценке). Этот алгоритм может рассматриваться как основа для методики проектирования государственного управленческого воздействия на развитие, включая управление развитием, как алгоритм оценки проектов развития, как методика оценки результатов реализации того или иного проекта или программы, ориентированного на развитие. Во всех случаях, однако, речь идёт лишь об одном аспекте развития и возможного управления им: о механизмах развития.

Алгоритм представляет собой следующую последовательность вопросов, разбитых на смысловые блоки:

1) Общая характеристика механизмов (само)развития как объекта государственного управления:

А1 – Идентифицируйте основные параметры механизмов развития: система, матрица, агенты, иные элементы и их устойчивые объединения, сигналы, длительность цикла, результирующее состояние системы (новое качество). – Какое воздействие со стороны государства требуется ?

А2 – Какими стимулами обеспечена деятельность агентов? Как организованы прямая связь (дестабилизация, индоктринация, лидерство, психологическое состояние, демографический сдвиг) и обратная связь (ожидаемые улучшения, стимулирующий рост)? Как организована коммуникация между агентами, позволяющая взаимное индуцирование? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

А3 – Какое сопротивление развитию будет осуществлять система или внешняя среда? Насколько это сопротивление критично для развития? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

2) Информационный уровень механизмов развития:

Б1 – Каково содержание информационной матрицы, определяющей развитие? Как это содержание распределяется между инструкциями (программы, планы, проекты, указания, – управляющая часть), квалификационно-компетентностным блоком (благоприобретённые и подтверждённые компетенции агентов, – вариативная

часть) и культурой агентов (константы)? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Б2 – Как организована репликация матрицы? Каковы гарантии совпадения реплицированных информационных блоков, каковы скорость, масштабы, адресаты репликации? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Б3 – Каким образом организована передача управляющих сигналов? Как организована обратная связь (мониторинг, контроль)? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

3) Ресурсный уровень механизмов развития:

В1 – В какой форме присутствуют необходимые ресурсы, как они распределяются между кадровым, финансовым и материально-техническим обеспечением? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

В2 – Как распределяются ресурсы между централизованным и децентрализованным обеспечением? Каковы механизмы доставки централизованно поставляемых ресурсов и мобилизации децентрализованных ресурсов? Какова логистика и расчётные сроки поступления ресурсов, как они скоординированы с потребностями? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

В3 – Как организована утилизация отходов развития по каждому типу ресурсов? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

4) Структурный уровень механизмов развития:

Г1 – Какие институты должны сформироваться в ходе развития? Каковы их основные характеристики? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Г2 – Какова последовательность формирования институтов, механизм их взаимозависимости? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Г3 – Какие институциональные нормы требуют организационного оформления, какие связаны с процессами и требуют процедурного оформления? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

5) Стадиальность развития:

Д1 – Какова последовательность стадий развития и длительность каждой из них? Есть ли существенные подэтапы, значимые для данного случая развития? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Д2 – Каковы основные точки бифуркации – по уровням развития, для агентов и объектов развития? Через какие ключевые события или параметры можно идентифицировать точки бифуркации (бифуркационные процессы)? Каковы основные варианты дальнейшего развития в каждой точке бифуркации? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Д3 – Возможно ли в данном случае недоразвитие – изменение организации и функциональности без прохождения полного цикла? Каковы его результаты и издержки? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Д4 – Как агенты узнают о завершении цикла развития, какого рода сигналы получают от исходной матрицы, друг друга, внешней среды? Каков механизм прекращения автокаталитической поддержки саморазвития? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Д5 – Какие механизмы обратной связи обеспечивают необратимость нового качества? – Какое воздействие со стороны государства требуется?

Последовательные ответы на эти вопросы позволят эксперту составить нечто вроде адаптированной к конкретной задаче (проекту) дорожной карты развития, указывающей не только контрольные точки, но и возможные проблемы, – и, в целом, позволяющее концептуализировать механизмы развития применительно к конкретному объекту как сложный управленческий инструмент, настройка и использование которого может позволить решать более общие управленческие задачи. Каждый из поставленных вопросов предполагает возможную детализацию и уточнение, связанные со спецификой конкретного проекта (программы, стратегии), сферы его реализации, исходя из представленной выше типовой модели механизмов развития как объекта государственного управления. Во всех случаях использование алгоритма подразумевает общую благоприятность внешней среды: проблема внешних факторов и условий развития выходит за рамки частной задачи анализа механизмов развития.

Проведённый нами с использованием этого алгоритма пилотный анализ нескольких стратегических и программных документов, ориентированных на развитие [12; 13; 14; 15; 16; 17; 18], позволяет сделать два основных вывода:

1) значительная часть попавших в нашу выборку документов стратегического планирования не ориентированы на развитие, поскольку не учитывают ни его граничных характеристик (необратимость, новое качественное состояние системы, самоподдерживаемость), ни универсального механизма развития, – в первую очередь речь идёт о стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ;

2) документы стратегического планирования и анализа, которые действительно ориентированы на развитие (например, Стратегия развития информационного общества РФ, Программа цифровой экономики, Национальный доклад об инновациях) содержат, наряду с последовательным учётом граничных характеристик и механизмов развития, некоторые типовые изъяны, что как минимум затруднит реализацию этих программных документов, как максимум – сделает её невозможной. Использование приведённого выше

алгоритма позволяет сформулировать эти пробелы как проблемы и поставить задачу их решения для совершенствования процесса стратегического планирования в части управления развитием.

Типовые проблемы, связанные с недостаточным учётом механизмов развития могут быть сведены к следующему:

1. Отсутствие специального внимания к сопротивлению развитию

Сопротивление изменениям давно представляет собой рутинную, в чём-то аксиоматичную тематику для исследований по управлению изменениями и для работ, посвящённых организационному развитию [9]. Это представляется вполне логичным: если мы рассматриваем развитие как особый вид изменений, часто характеризующийся радикальными переменами, проблема сопротивления здесь как минимум не менее важна (фактически, конечно, гораздо более важна), чем в контексте управления изменениями в общем виде. Между тем, государственные документы, ориентированные на развитие, полностью упускают эту проблематику; в лучшем случае слабые её отголоски можно увидеть в отсылках к обезличенным и лишённым субъектности «рискам».

Достаточно очевидно, что подобная сдержанность может быть мотивирована негативным опытом прошлого: последняя масштабная попытка выявить систематическое сопротивление государственным проектам развития со стороны тех или иных социальных (профессиональных, этноконфессиональных и прочее) групп привела к массовым репрессиям. Негативный опыт «охоты на ведьм» есть и у других стран. Вместе с тем, опыт тех же организационных преобразований и результаты организационных исследований показывают, что репрессии являются одним из наименее эффективных способов противодействия сопротивлению изменениям: смена установки и использование более дифференцированных методов могут позволить вернуть проблематику в повестку дня. Это тем более актуально, что от её игнорирования проблема сопротивления, конечно, никуда сама по себе не исчезает.

Невнимание к проблеме сопротивления связано и с другим фактором, наглядно проявляющемся в большинстве программных документов. Большая часть этих программ, стратегий и проектов явным образом исходит из технической парадигмы управления, где проблема мотивированности участников любого управляемого процесса полностью отсутствует: важны не желания винтиков и электронов, а квалификация программиста или инженера. Трансляция этого подхода на управление социальными процессами, включая развитие, ведёт к тому, что важнейший механизм развития выпадает из поля зрения тех, кто берётся им управлять.

2. Игнорирование проблемы «отходов» развития и связанных с этим издержек

В известной степени проблема изоморфна проблеме социальной эффективности – тем более удивительно её отсутствие в повестке дня (по крайней мере, закрепляемой в соответствующих документах) органов государственной власти, претендующих на управление развитием. С другой стороны, проблема – в несколько иных терминах – вполне аксиоматична для экономического мышления («нет действий без затрат») и для социальной теории (проблема «побочных эффектов»), – без очевидного влияния на документы, связанные с развитием.

Любые значительные изменения, к которым относится и развитие, влекут за собой некоторые социальные издержки, – причём, в большинстве случаев, новые типы издержек. В более системных терминах, любая система и при функционировании, и при развитии производит не только функциональный результат, но и пропорциональные ему отходы. В отношении рутинного функционирования социальных систем государство, как субъект управления, уделяет достаточно внимания проблеме системных отходов: забота о занятости и о безработных как кадровых «отходах» капиталистического рынка, забота о пенсионерах как специфических «отходах» рынка труда, забота о возможном и фактическом экологическом ущербе как системном «отходе» индустриального производства, забота об утилизации промышленных и бытовых отходов как естественной стороне функционирования общества и так далее.

В документах развития, напротив, специальное внимание к этой проблематике отсутствует; между тем, качественное изменение состояния развивающейся системы неизбежным образом 1) порождает специфические отходы, связанные с самим процессом развития и функционированием его механизмов, и 2) предполагает появление новых типов рутинных отходов и необходимость новых способов их утилизации в условиях обретения развивающейся системой нового качества. С учётом того, что в отношении развития социальных систем «отходы» имеют также социальную природу (индивиды, группы, права, практики, несоциальные процессы влияющие на социальную жизнь), проблема представляется достаточно важной.

3. Отсутствие специального внимания к мотивации и стимулированию государственных участников развития

Вне зависимости от того, рассматривается ли государство и его представители как один из агентов развития наряду с прочими, либо как управленческий субъект, воздействующий на развитие или управляющий им, проблема мотивации и стимулирования самого государства и его представителей в документах развития не ставится и не рассматривается.

Между тем, как минимум столетняя история научных исследований государственной бюрократии

и государства как субъекта управления в целом богата широко известными и многократно доказанными выводами о неочевидной мотивированности действий государственных органов и должностных лиц исключительно соображениями общественного блага и служебной дисциплины. Более того, те же исследования показывают, что и само общественное благо или служебный долг понимаются по-разному в рамках разных ведомств, иерерахических уровней и иных структурных подразделений государственного аппарата.

Практика нереализованных программ, незавершённых реформ и невыполненных поручений показывает, что проблема актуальна и для повседневного функционирования государства; в случае с развитием она ещё более существенна, поскольку развитие сочетает качественные изменения и необходимость освоения новых форм деятельности, что неизбежно актуализирует и упомянутую выше проблему сопротивления, и проблему мотивации и стимулирования. Кроме того, – и это в значительной степени подтверждается исследованиями по организационному развитию, – в силу отличий развития от рутинного функционирования оно часто предполагает необходимость изменения мотивации – и следовательно, изменения подхода к стимулированию как составной части проекта развития.

4. Отсутствие специального внимания к механизмам саморазвития

Развитие, по определению, является саморазвитием; это означает, что если государство позиционирует себя как внешний по отношению к нему субъект, развитие может (в пределе – должно) осуществляться и без его участия. Роль государства, в данном случае – корректировка идущего независимо от него процесса. Между тем, проанализированные нами правовые документы выстроены таким образом, что отдельно от государственного вмешательства процесс развития не рассматривается. Это означает, в частности, что государство не предусматривает его автокаталитичность и необратимость: процесс осуществляется лишь настолько и постольку, насколько и поскольку сохраняется государственное воздействие; при прекращении последнего прекращается и развитие. В случае, если сам процесс развития (например, цифровой экономики или социально-экономической системы субъекта федерации) оценивается как имеющий положительное значение, такой подход создаёт серьёзные сложности для государства: во-первых, он неизбежно увеличивает управленческие издержки, которые могли бы быть снижены в случае автокаталитичности, то есть самоподдержания процесса как проявления саморазвития, а во-вторых тут неизбежно растут риски, связанные с тем, что при сокращении или исчезновении государственной поддержки полезный процесс развития прекращается: нет необратимости.

В некоторых случаях государство формирует в относящихся к развитию документах представления о том, как должно самоподдерживаться итоговое состояние системы после достижения нового качества, – но это, как правило, не затрагивает сам процесс и механизмы развития.

Из предложенной нами модели следует, что механизмы самоподдержания играют для развития в целом решающую роль; следовательно, представляется вполне оправданным 1) выделять эти процессы в самостоятельную аналитическую категорию при разработке документов развития и 2) направлять государственное воздействие на развитие в первую очередь на формирование или поддержание таких автокаталитических механизмов. В рамках проанализированной нами выборки Национальный доклад об инновациях даёт вполне убедительный, хоть и ограниченный пример того, как это может быть сделано.

5. Отсутствие специального внимания к «естественной» (не связанной с государственным вмешательством) продолжительности стадий развития

Выступая в качестве управляющего субъекта по отношению к развитию и его механизмам, государство неизбежно планирует сроки своих действий и, через них, ожидаемые сроки развития. Вместе с тем, самодетерминированность развития предполагает, что продолжительность отдельных стадий, как и продолжительность всего цикла развития, предопределены его собственными характеристиками – безотносительно того, каковы желания государства в отношении этого процесса. Государственное воздействие может быть направлено на корректировку сроков реализации отдельных стадий и всего цикла – очень часто государственное воздействие на развитие как раз и предполагают такого рода ускорение, – однако обязательным предварительным условием является обнаружение естественной продолжительности каждой стадии, обусловливающих её механизмов, и лишь затем речь может идти о квалифицированном и информированном воздействии на эти механизмы для сокращения сроков, изменения направления, ресурсоёмкости или иных характеристик развития.

Между тем, проанализированные государственные документы – всё с той же оговоркой о репрезентативности выборки, – полностью игнорируют вопрос о естественной продолжительности цикла развития, также как и о его стадиальности, то есть об обязательной последовательности смены состояний и о тех механизмах, которую делают эту последовательность необходимой. Эта проблема во многом оказывается связана с предыдущей: если мы не учитываем естественные механизмы развития, определяющие в том числе его стадиальность, то, естественно, мы не можем рассчитывать на автокаталитичность процесса, обусловленную теми же механизмами.

Следовательно, предложенная нами модель позволяет рекомендовать при разработке государственных документов развития в обязательном порядке опираться на предварительное исследование механизмов развития – в частности, в том, что касается естественной продолжительности отдельных стадий и цикла развития в целом, – и строить прогнозирование и планирование исключительно на доказанных или доказательных возможностях корректировки этих механизмов в нужном направлении.

Литература:

1. Стратег по деньгам. Новый президентский совет разработает приоритетные проекты развития страны // Российская газета – Столичный выпуск № 7011 (143) [электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2016/06/30/vladimir-putin-sozdal-proektnyj-ofis-pri-prezidente.html (дата обращения 23.11.2017).
2. Южаков В. Н., Старцев Я. Ю. Управление развитием как философская и прикладная проблемы: перспективы для государства и исследовательская повестка // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии Наук. 2015. Т. 15. № 1. С. 82–98.
3. Босенко В. А. Всеобщая теория развития. Киев, 2001. 468 с.
4. Васильев С. Н., Цвиркун А. Д. Управление развитием крупномасштабных систем // «Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2012)». Шестая международная конференция, 1–3 окт. 2012 г., Москва – Труды: в 2 томах / общ. ред.: С. Н. Васильев, А. Д. Цвиркун. М.: ИПУ РАН, 2012. Т. 1. 439с. С. 10–18.
5. Wolpert L. et al. Principles of Development. N.-Y.: Oxford University Press, 2002. 530 p.
6. Гилберт С. Биология развития: В 3-х т. Т. 2: Пер. с англ. М.: Мир, 1994. 235 с.
7. Nabli M. K., Nugent J. B. The New Institutional Economics and Its Applicability to Development // World Development. 1989. 17/9. Pp. 1333–1347.
8. Щербина В. В., Попова Е. П. Развитие деловых организаций: теоретические модели и проблемы практического применения. М.: РГГУ, 2010. 368 с.
9. Новиков Д. А., Иващенко А. А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. М.: КомКнига, 2006. – 343 с.
10. Полтерович В. М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.
11. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / пер. с нем. СПб.: Наука, 2007. 644 с.
12. О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года»: Областной закон Ленинградской области от 8 августа 2016 года № 76-оз. оступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года: Постановление Правительства Ярославской области от 6 марта 2014 года N 188-п (в редакции Постановлений Правительства Ярославской области от 13.02.2015 № 129-п, от 01.02.2016 № 73-п, от 06.06.2017 № 435-п, от 27.06.2017 № 529-п). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. О стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы: Закон Свердловской области от 21 декабря 2015 года № 151-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы / Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»: Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Национальный доклад об инновациях в России 2015 [электронный ресурс]. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/b70/NROI_RVC.pdf (дата обращения 01.11.2017).
18. Национальный доклад об инновациях в России 2016 [электронный ресурс]. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/b6d/RVK_innovation_2016_v.pdf (дата обращения 01.11.2017).

References:

1. Strategy for money. The new presidential council will develop priority projects for the country's development // Rossiyskaya Gazeta – Metropolitan. Issue № 7011 (143) [e-resource]. URL: https://rg.ru/2016/06/30/vladimir-putin-sozdal-proektnyj-ofis-pri-prezidente.html (date of reference 23.11.2017).
2. Yuzhakov V. N., Startsev Ya. Yu. Management of development as a philosophical and applied problem: perspectives for the state and a research agenda // Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. 2015. Vol. 15. № 1. P. 82–98.
3. Bosenko V. A. General theory of development. Kiev, 2001. 468 p.
4. Vasilyev S. N., Tsvirkun A. D. Management of the development of large-scale systems // «Management of the

development of large-scale systems (MLSD'2012).» Sixth International Conference, 1–3 October. 2012, Moscow – Proceedings: in 2 volumes / total. Ed .: SN Vasiliev, AD Tsvirkun. Moscow: IPP RAS, 2012. T.1. 439 p. P. 10–18.
5. Wolpert L. et al. Principles of Development. N.-Y.: Oxford University Press, 2002. 530 p.
6. Gilbert S. Developmental biology: In 3 volumes Vol. 2: Trans.from English. – Moscow: Mir, 1994. 235 p.
7. Nabli M. K., Nugent J. B. The New Institutional Economics and Its Applicability to Development, World Development, 1989. 17/9. Pp. 1333–1347.
8. Shcherbina V. V., Popova E. P. Development of business organizations: theoretical models and problems of practical application. Moscow: RGGU, 2010. 368 p.
9. Novikov D. A., Ivashchenko A. A. Models and methods of organizational management of innovative development of the firm. – M .: KomKniga, 2006. 343 p.
10. Polterovich V. M. Institutes of catching-up development (to the draft of a new model of Russia's economic development) // Economic and social changes: facts, trends, forecast. 2016. № 5. P. 34–56.
11. Luman N. Social systems. Essay on the General Theory. with him. SPb .: Science, 2007. 644 p.
12. On the Strategy of Social and Economic Development of the Leningrad Region until 2030 and the recognition of the regional law «On the Concept of the Social and Economic Development of the Leningrad Region for the Period to 2025» that has lost its validity: Leningrad Oblast Law of 8 August 2016 № 76-OL. Access from the ref.-legal system «Consultant Plus».
13. On the approval of the strategy for social and economic development of the Yaroslavl region until 2025: Yaroslavl Region Government Decree № 188-p of 6 March 2014 (as amended by the Yaroslavl Region Government Decree № 129-p dated 13 February 2015, № 73-p of 01.02.2016 , of 06.06.2017 № 435-p, of 27.06.2017 № 529-p). Access from the ref.-legal system «Consultant Plus».
14. On the strategy of socio-economic development of the Sverdlovsk region for 2016–2030: Law of the Sverdlovsk region of December 21, 2015 № 151-OL. Access from the ref.-legal system «Consultant Plus».
15. On the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation for 2017–2030: Decree of the President of the Russian Federation of 9 May 2017 № 203. – Access from the legal system «Consultant-Plus».
16. Program «Digital Economy of the Russian Federation»: Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 28 July 2017 № 1632-r. Access from the ref.-legal system «Consultant Plus».
17. National report on innovation in Russia 2015 [e-resource]. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/b70/NROI_RVC.pdf (date of reference 01.11.2017).
18. National report on innovations in Russia 2016 [e-resource]. URL: http://www.rvc.ru/upload/iblock/b6d/RVK_innovation_2016_v.pdf (date of reference 01.11.2017).