ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ: НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Старцев Я. Ю.

Кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления и политических технологий, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, y.startsev@gmail.com

УДК 321.01:35
ББК 66.033.141

Цель. Целью представленного исследования является выявление структурированных представлений о возможности управления развитием, в частности – государственного управления, на основе сравнительного междисциплинарного анализа концепций и прикладных исследований, представляющих различные социальные науки.

Предмет исследования. Концептуализация проблемы управления развитием, в частности – государственного управления развитием как специфически организованной деятельности.

Методология. Сравнительное качественное исследование текстов научных статей, монографий и официальных документов в рамках структурированной выборки (n = 200), охватывающей публикации, появившиеся или переизданные в 1990–2014 гг., основанной на цитируемости исследований, с равной представленностью основных социальных дисциплин (социальная философия, социология, политология, экономика, государственное управление, менеджмент, психология и педагогика), с пропорциональной цитируемости на русском языке представленностью русскоязычных, англоязычных, франкоязычных и германоязычных исследований, включая переведённые на русский язык.

Научная новизна. Выявлены основные парадигмы исследовательского и управленческого дискурса, относящегося к проблеме управленческого воздействия на развитие, ключевые проблемные области, связанные с государственным воздействием на развитие. Осуществлена оценка релевантности бытующих в исследовательской литературе подходов с точки зрения перспектив исследования государственного управления развитием.

Результаты и область применения. Результатом исследования является структурирование представлений о развитии и об управлении развитием в современной исследовательской литературе, оценка этих представлений применительно к задачам государственного управления развитием.

Финансирование. Исследование выполнено в рамках государственного задания 2015 г. Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Ключевые слова: развитие, управление развитием, государственное управление, теория управления, социальная теория.

PUBLIC DEVELOPMENT MANAGEMENT: RESEARCH TRENDS AND PROSPECTS

Startsev Ya. Yu.

Candidate of Political Science, Associate Professor, Assistant Professor of the Public Administration and Political Technologies Department of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, y.startsev@gmail.com

© Старцев Я. Ю., 2015

Старцев Я. Ю.

Purpose. The purpose of the given research is to identify the structured perceptions of the possibility of development management, in particular – public management, on the basis of a comparative interdisciplinary analysis of concepts and applied research representing different social sciences.

Research subject. Conceptualization of development management problem, in particular – public development management as a specifically organized activity.

Methodology. Comparative qualitative research of texts of scientific articles, monographs and official documents in the frames of a structured sample (n = 200), covering those published or republished in 1990–2014, based on the research citation ratio with equal representation of the principal social sciences (social philosophy, sociology, political science, economics, public administration, management, psychology and pedagogics), with the proportional to citation ratio in Russian representation of the Russian-speaking, English-speaking, French-speaking and German-speaking studies, including the translated into Russian.

Scientific novelty. Basic paradigms of research and managerial discourse relating to the problem of administrative impact on development, key problem areas referred to the administrative impact on development are revealed. The relevance of prevailing in the research literature approaches are assessed from the point of view of public development management research perspectives.

Results and scope. The result of the research is the structuring of the concepts of development and development management in the modern research literature, the assessment of these perceptions with regard to the problems of public development management.

Financing. The study was performed with financial support of 2015 state order assigned to the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Key words: development, development management, public administration, management theory, social theory.

В современной России универсализация задачи управления развитием, экспансия притязаний на управление развитием, особенно в сфере государственного управления, вновь вывела на первый план проблему обоснованности таких притязаний. Несбывшиеся прогнозы, недостигнутые цели и ожидаемые результаты развития, невыполненные планы ставят под сомнение саму возможность управлять развитием – по крайней мере, экономическим.

Анализ нормативных правовых актов и иных официальных документов, исследовательской литературы и управленческой практики показывает, что в большинстве случаев то, что называется «управление развитием» не является таковым. Как правило, характеризуемые таким образом процессы не являются процессами развития; одновременно, планируемое и фактически осуществляемое государственное воздействие на эти процессы не является управлением в собственном смысле слова. Следствием становятся ошибки при планировании результатов управленческого воздействия и их систематическое недостижение, игнорирование существенных характеристик объектов управления и специальных методов воздействия на них, а в итоге — низкая результативность и низкая эффективность государственного управления.

Вместе с тем, переход к планомерному стратегическому развитию является одной из приоритетных задач государственного управления в современной России. Систематизация прогнозной и целеориентирующей деятельности государства в рамках Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1], реализация «Стратегии-2020» и разработка «Стратегии-2030» актуализируют проблему направляемого развития российского общества и государства, определяя приоритетные направления и способы деятельности. Задачи, связанные с развитием, ставятся перед федеральными органами государственной власти, отраслевыми комплексами, органами государственной власти субъектов РФ, отдельными государственными организациями.

Реализация этих задач сталкивается с отсутствием систематизированного инструментария, методов и технологий управления развитием. Сама деятельность по управлению развитием получает противоречивое толкование в действующих правовых актах, не формулируется как специфическая проблема, требующая особой организации и специализированных инструментов и процедур. Существующие механизмы планирования и оценки результатов деятельности государственных органов и должностных лиц не предполагают выделения управления развитием как специфического управленческого процесса, со своими требованиями к планированию, организации деятельности и её оценке.

В современной исследовательской литературе и в официальных документах развитие чаще всего понимается как процесс изменений, направленный на совершенствование чего-либо, процесс улучшения или роста, обусловленный целеориентированным вмешательством заинтересованных субъектов, чаще всего — государства [2]. Однако такое сужение объёма понятия деинструментализирует его: чуть ли не любое целенаправленное изменение может тогда пониматься,

как развитие, но мы теряем возможность анализировать и использовать особенности развития как особого типа изменений.

В значительной степени подобное упрощение связано с тем, что в программно-целевом управлении доминирует парадигма технических систем, где, действительно, любое развитие представляет собой усовершенствования, производные исключительно от активности управляющего субъекта, а из характеристик объекта значительными параметрами являются лишь пригодность и степень сопротивляемости материала. Неслучайно многие документы, посвящённые стратегическому управлению, из свойств объекта, подлежащих анализу, выбирают преимущественно риски и угрозы, т. е. как раз те характеристики, которые описывают инертный объект, сопротивляющийся воздействию, но не развивающийся самостоятельно [3]. Управленческая практика зачастую и эти характеристики сводит к набору формальных показателей.

Современные междисциплинарные исследования феномена развития как системного явления, частных случаев развития в разных сферах человеческой деятельности позволяют сформировать множество отраслевых моделей развития различных явлений. В некоторых случаях эти исследования выявляют возможности, модели или способы управления развитием, по-прежнему специфичные для отдельных сфер жизнедеятельности. С другой стороны, в рамках большинства научных дисциплин формируется осторожное отношение к претензиям на тотальное управление развитием, подкреплённое как негативным опытом попыток практической реализации таких претензий, так и системными ограничениями воздействия на развитие.

Формируется противоречие между стремлением государства обеспечивать развитие и всё более масштабно и системно воздействовать на него, с одной стороны, и, с другой стороны, фрагментированностью и неполнотой методологической и технологической базы управления развитием как универсальной управленческой процедуры. Кроме того, имеющиеся научные разработки, как правило, не адаптированы к потребностям государственного управления, а практика государственного управления в значительной степени избегает концептуализации и последующего систематического использования методов управления развитием.

Выходом из этой противоречивой ситуации может стать только систематическое междисциплинарное исследование как самого феномена развития, так и возможностей целенаправленного воздействия на него, в т.ч. такого воздействия, которое могло бы быть охарактеризовано как управление.

Проблемы развития и управления развитием рассматривается во многих отраслях знания. Многообразие дисциплинарных подходов, методов, парадигм и концепций, неоднородность используемой терминологии ставят перед комплексным исследованием такого рода несколько проблем: иллюзия вездесущести развития, связанное с этим метафорическое использование термина, а как следствие — необозримое многообразие относящихся к разным дисциплинам исследовательских работ, так или иначе упоминающих проблематику развития в контексте управления.

Начиная с середины XX века, хотя во многих сферах знания эта парадигма появляется и раньше, особенное внимание к развитию и попыткам управления им постепенно становится общей чертой самых разных научных дисциплин, а параллельно – управленческой практики [4, 5, 6, 7, 8]. Как следствие, чуть ли ни любое серьёзное исследование социальных, экономических и политических изменений и чуть ли не любой стратегический документ так или иначе отсылают к вопросам развития и управления развитием. Между тем, на деле далеко не все эти источники имеют непосредственное отношение к заявленной проблематике [9, 10].

Популярность темы развития (развития явлений природы, общества, техники и пр.) привела к тому, что часто термины «развитие», «стратегическое развитие», «управление развитием» и т.д. используются метафорически [см., напр., 11, 12]. Авторы программ, концепций и исследований при этом не исходят из какого-то строго определённого понимания развития и управления им, но используют связанную с этим феноменом терминологию в силу её распространённости или ввиду присущих ей ценностных коннотаций, либо вследствие завышенных оценок возможностей управления в отношении управления развитием [ср. 13].

Поскольку тема управления развитием фактически является междисциплинарной и ею занимаются различные общенаучные, научные и прикладные дисциплины, неизбежно возникает проблема согласования разных дисциплинарных стандартов, подходов и терминологий.

К ограничениям смысловым и парадигмальным добавляются ограничения количественные. Библиотека Конгресса США содержит более 10 000 наименований книг, так или иначе связанных с проблемами развития; ОЭСР ежегодно издаёт более 200 книг и тысячи журнальных статей, посвящённых основным направлениям поддержки развития; около 4 000 документов, связанных с изучением проблем развития и, отчасти, управления развитием можно обнаружить в каталоге РГБ; служба поиска по научным журналам EBSCO предлагает не менее 18 млн. статей связанных с проблематикой развития на английском языке и около 12 тыс. на русском, а служба eLibrary – около полутора миллионов статей. Эта краткая сводка вполне достаточна для того, чтобы охарактеризовать количественную проблему: разного рода источников как по проблемам развития в целом, так и – в меньшей мере – по

вопросам управления развитием (более 2 000 документов в одной только Библиотеке Конгресса) чрезвычайно много; более того, тематика эта представлена на большинстве современных языков.

Обобщение столь разрозненного массива данных оказывается возможным лишь при условии его априорного структурирования, основанного на более или менее репрезентативной выборке. В рамках данной статьи предпринята попытка такого обобщения, основанная на анализе 200 исследований, рассматривающих проблематику развития с точки зрения целенаправленного воздействия на него (управления, контроля, регулирования, стимулирования, ограничения) и относящихся к сфере социального знания; выборка строится преимущественно на основе цитируемости авторов и/или конкретных исследований, и включает в себя, в равных пропорциях, русскоязычную и иностранную литературу последних двух десятилетий (большей частью англоязычную, в меньшей степени — исследования, опубликованные на французском, немецком и испанском языках, в т.ч. доступные в русских переводах: наличие переводов выступало дополнительным критерием отбора). Исключениями для хронологической глубины выборки стали исследования, опубликованные во второй половине XX века и сохраняющие стабильно высокий или растущий уровень цитирования (например, работы У. Матураны или Н. Лумана), а также регулярно переиздающиеся тексты. Поскольку задача исследования — качественная, при формировании выборки существенным фактором была равная, или сопоставимая, представленность разных дисциплин (социальной философии, экономики, социологии, политологии, государственного управления, менеджмента, международных отношений, педагогики и психологии).

Анализ исследовательской и управленческой литературы, связанной с проблематикой управления развитием, позволяет выделить несколько парадигм, в рамках которых работают авторы и / или организации, ориентированные на управляемость развития. Каждая из этих парадигм является междисциплинарной — таким образом, в рамках большинства научных дисциплин и многих прикладных видов деятельности, включая государственное управления, могут быть обнаружены концепции, программы и действия, осуществляемые в рамках разных парадигм. Это, в свою очередь, существенно влияет на используемые методы и достигнутые результаты.

Развитие как прогресс, развитие как рост

Понимание социального развития как роста или как прогресса часто смешивается в современной литературе, в рамках парадигмы, заданной традицией Просвещения для большинства социальных наук. Такая синонимизация развития и роста (как вариант — дифференцированного роста) характерна, в частности, для экономических дисциплин, где существенные различия могут касаться только тех конкретных параметров, по которым этот рост осуществляется. Восприятие этого процесса как позитивного и полезного даёт основания определять его как прогресс. В рамках данной парадигмы любая деятельность, характеризующаяся как обеспечение развития или управления им, оказывается направлена на обеспечение роста. Одним из аспектов понимаемого таким образом развития является количественное приращение тех или иных характеристик описываемого социального объекта. Управление развитием в рамках этой парадигмы в основном воспринимается как стимулирование и направление роста, обеспечение его непрерывности или устойчивости, возможность выбирать и корректировать направления роста [14, 15].

Развитие как поиск (и достижение) баланса

Развитие как процесс достижения некоторого равновесия — подход, формирующийся преимущественно в рамках парадигмы устойчивого развития. Являясь продолжением предыдущего подхода, эта парадигма также опирается на понимание роста как содержания развития; существенные отличия связаны с сомнениями в безусловно позитивной роли роста в жизни общества и с вниманием к его последствиям и ограничениям. Таким образом, речь идёт о парадигме роста, не нарушающего баланса между обществом и внешней средой. В рамках такого понимания развитие может видеться как проблема, нуждающаяся в решении путём корректировки, сдерживания и ограничения роста, его уравновешения с целью сохранения или восстановления равновесия [16, 17, 18]. Подобная установка неизбежно предполагает управляемость, или, по меньшей мере, корректируемость развития. Как и в предыдущем случае, перспективы роста могут оцениваться и как качественные сдвиги, но конкретные исследования и рекомендации ориентированы прежде всего на количественные показатели. Качественные характеристики развития чаще всего рассматриваются при анализе рисков, т. е. оцениваются преимущественно как угрозы.

Развитие как качественное повышение адаптативной сложности

Понимание развития, как самостоятельного феномена, не сводящегося к росту или иному процессу изменений, формируется преимущественно в философской литературе и имеет лишь незначительное

применение в прикладных научных исследованиях или в управленческой практике. В рамках этого подхода развитие представляет собой особый тип изменений, характеризующийся необратимым достижением качественно нового состояния, обеспечивающего повышение адаптативной сложности объекта. С позиций данной парадигмы, отдельные случаи роста или достижения баланса могут являть собой примеры развития, однако их специфика определяется именно качественным характером происходящих изменений [19, 20, 21, 22]. Вместе с тем, именно представители данной парадигмы менее всего претендуют на управление развитием, описывая его прежде всего как естественный процесс и в значительной степени ориентируясь на познавательные модели эволюционной биологии. Именно в сфере биологических исследований и, отчасти, в сфере возрастной психологии эта парадигма представлена наиболее масштабно.

Особый случай догоняющего развития

Под влиянием политики мировых держав и деятельности международных организаций появляется, начиная с середины XX века, ещё одно значимое понимание социального развития: развитие, как движение в сторону экономических, социальных и политических достижений, часто — стандартов, крупнейших мировых держав и, шире, евроатлантической цивилизации. В рамках этого подхода формируются категории «догоняющего развития», «развивающихся стран», «развитых стран» и пр. Социальные процессы, характерные для западных государств, определяются как подвижный, но всегда явный порог, преодоление которого является целью общественного развития. Аналогичный подход используется и в отношении региональных и муниципальных территорий, реже — отраслей, по отношению, соответственно, к образцовым регионам, муниципалитетам либо отраслям. В сравнении с другими рассмотренными парадигмами этот подход имеет гораздо более частный характер, однако интересен тем, что единственный сводит процесс общественного развития к достижению видимых и ясных целей, тогда как другие парадигмы не ориентированы на фиксированный набор показателей, определяющих развитие [23, 24]. Именно представители данного подхода в первую очередь ориентированы на обеспечение управляемого развития.

Таким образом, трактовка развития в контексте возможностей управления им может существенно различаться, причём авторы релевантных исследований далеко не всегда дают развёрнутое определение своего понимания развития. Нам представляется, что только третья из выявленных парадигм представляет собой интерес для дальнейшего анализа, поскольку лишь она подразумевает наличие у термина “развитие” собственного специфического значения, отличающего его от роста, прогресса, экспансии, достижения заданных показателей и т.п. В рамках других парадигм развитие, фактически, оказывается избыточным термином, риторической фигурой для обозначения явлений, исчерпывающе характеризуемых и с помощью менее претенциозной терминологии.

С учётом этого промежуточного вывода, имеет смысл посмотреть на те проблемные области, изучение которых ориентировано на выбранное нами понимание развитие и, вместе с тем, напрямую затрагивает вопросы государственного управления этим процессом.

В большинстве случаев, проблематика управляемого развития напрямую предполагает участие государства как единственного субъекта управления — или одного из таких субъектов (исключением являются теории организационного развития и возрастной педагогики). Как следствие, проанализированные исследования дают основания для характеристики основных проблемных областей, где управляющее воздействие государства на процессы развитие рассматривается достаточно часто.

Одно из наиболее масштабных и подробно исследованных направлений подобной деятельности — поддержка развития на межгосударственном уровне и концепция развивающихся стран. Зарождение парадигмы «развивающихся стран» связано с инаугурационной речью Г. Трумэна 20 января 1949, где американский президент не только вводит в широкий оборот понятие развивающихся (буквально — недоразвитых, underdeveloped) территорий и стран, но и постулирует необходимость поддержки, планирования и регулирования их развития [25]. Само понимание развития при этом сводится к парадигме прогресса, а управление развитием стран «третьего мира» – к трансферу технологий, трансферу политических и правовых институтов, инвестиционной активности и экспертной поддержке в области планирования и управления. Аналогичная установка на помощь развивающимся странам, предполагающая управляемый переход к новой стадии общественного развития формируется в этот же период в рамках внешней политики СССР.

На протяжении второй половины XX века эта установка, с её дальнейшей детализацией, становится доминирующей в дискурсе и деятельности международных организаций — прежде всего ООН, ОЭСР и Всемирного банка. Многочисленные исследования, посвящённые обобщению многолетнего опыта воздействия на развитие государств «третьего мира» представляют как подробную характеристику предпринимавшихся действий и реализованных проектов, так и оценку методологических оснований и претензий на

управление развитием. Большая часть работ имеет критический характер, будучи связаны с анализом причин неудач этой политики и возможными направлениями её корректировки. Наряду с констатацией невозможности управляемого развития, многие исследователи стремятся выявить собственно управленческие механизмы, использование которых позволило бы добиться поставленных результатов. В числе недооценённых факторов, влияющих на развитие и требующих более продуманной управленческой активности называются, в частности, внимание к культурным аспектам изменений, недооценка роли институтов и институционального дизайна, непоследовательность и неоднозначность целей самих субъектов управления (например, в рамках «теорий зависимости» критикуется стремление западных стран поддерживать развитие, одновременно сдерживая его), недостаточный учёт разнообразия ситуаций, на которые субъект управления предполагает воздействовать.

Таким образом, литература, посвящённая управлению социально-экономическим развитием государств «третьего мира» в значительной степени представляет собой масштабный анализ неудачных попыток управлять развитием, и в этом качестве несомненно интересна. Одновременно, стремление исследователей выявить методологические основания самой политики управляемого развития «третьего мира» позволяет сформировать перечень основных социально-экономических параметров, воздействие на которые мыслится в рамках данной парадигмы как возможность управления развитием.

Стремление государственных и муниципальных органов снизить уровень социально–экономической дифференциации населения, или, по меньшей мере, сократить темпы увеличения разрыва, становится лейтмотивом государственной политики достаточно давно и формирует ещё одну проблемную область, где принято говорить об управленческом воздействии на развитие. В последние десятилетия эта задача приобретает универсальный характер, затрагивая все уровни власти, охватывая различные территории и социальные группы, распространяясь на разные направления государственной политики. Проблема борьбы с бедностью формулируется на двух качественно различных уровнях: во-первых, она является одной из ключевых в рамках проблематики воздействия на развитие бедных стран (см. выше), во-вторых, такая задача актуальна для внутренней политики большинства государств — как на национальном уровне, так и применительно к отдельным регионам или муниципалитетам.

Ориентация на развитие групп, являющихся объектом данной политики, оказывается результатом значительного числа неудач, связанных с механической поддержкой, субсидированием и иными способами повышения уровня доходов необеспеченных групп населения [26, 27]. Значительная часть исследователей приходит к выводу о недостаточности подходов, апеллирующих к равенству стартовых возможностей, к инвестициям в человеческий капитал, целевой поддержке или субсидированию, улучшению условий жизни. Жизненные траектории индивидов и групп всё чаще интерпретируются в терминах развития, как в отношении восходящей социальной мобильности, так и применительно к качественным биографическим сдвигам в рамках определённой социальной группы.

В целом, в рамках решения этой задачи, необходимость создания механизмов (само)развития целевых групп, ввиду преодоления ими качественного порога бедности и связанных с ней социальных характеристик, выносится в повестку дня органов власти и в исследовательскую повестку, однако не концептуализируется как задача управления развитием. Вместе с тем, востребованность такой концептуализации представляется достаточно высокой.

Так же, как и предыдущие сюжеты, демографическая политика быстро превращается из узкой предметной области в междисциплинарную задачу государственного управления – в той мере, в какой деятельность в этой сфере приобретает всё более межотраслевой и комплексный характер, и, с другой стороны, всё большее количество других направлений государственной политики получает демографическое измерение. Будь то проблема естественного прироста и убыли населения, проблема миграции либо периодически формулируемая демографами проблема качества населения, речь идёт о качественных изменениях, которыми государство стремится управлять. В значительной степени теоретические основания этой деятельности определяются концепциями биополитики [28, 29], посвящёнными как раз управлению демографическими процессами.

Задача перехода к качественно иному типу экономического развития, включая анализ возможностей, направлений и условий такого перехода, ставится как на уровне официальных документов [30], так и в экономических, социологических и политических исследованиях. С точки зрения представленности в литературе, как в виде теоретико-методологических и прогнозных разработок, так и в форме анализа существующей практики, речь идёт преимущественно о двух частных случаях этой проблемы: во-первых, это инициированная докладом Римскому клубу 1972 г. «Пределы роста» задача перехода от экономики технологического роста к сбалансированному устойчивому развитию, во-вторых — проблематика смены ресурсно-ориентированной (тж. сырьевой, экспортно-сырьевой) модели экономического развития на модель дифференцированного роста, актуализирующаяся

в современных российских исследованиях, включая её вынесение в заголовок ежегодного (до 2011 г.) бизнес-форума Деловой России «Несырьевая модель социального государства».

Проблема перехода от техногенного роста к устойчивому развитию, – в том виде, как она представлена в современной литературе, – оказывается на том же уровне нерешённости, что в последней трети XX в. Детализация, критика и развитие первоначальных негативных прогнозов, а также целый ряд локальных успехов перехода к устойчивому развитию (в основном — реализация проектов снижения экологического ущерба или повышения энергоэффективности) не сформировали сколько-нибудь значительного опыта практического решения этой задачи. Будучи сформулирована именно в терминах управляемого развития и смены типа развития, проблема остаётся актуальной, однако мировые масштабы её решения препятствуют разработке инструментария такого рода управленческой деятельности.

Задача перехода от ресурсно-ориентированной экономики к иному типу экономического развития оказывается в сходной эпистемологической и управленческой ситуации: чрезвычайно подробные исследования причин формирования ресурсной зависимости экономики, негативных прогнозов и сравнительных показателей ведут лишь к формированию системы целей, которые, при их достижении, могли бы означать совершение такого перехода [31]. Здесь, как и во многих других случаях, именно экономическая система (или, в некоторых случаях, тип экономики) рассматривается как объект управления. Как следствие, деятельность по возможному управлению развитием не инструментализируется, и технологическое описание процесса возможного перехода остаётся в высшей степени гипотетическим [32]. В свою очередь, нам неизвестны систематически описанные и проанализированные случаи практической реализации управляемого перехода подобного типа, – в отличие от достаточно хорошо представленных в исследовательской литературе случаев перехода к новой экономической модели в условиях дефицита ресурсов.

Реформирование государства, в отечественной литературе часто сводящееся к проблематике административной реформы, давно стало вездесущим контекстом любой государственной политики. Формируемые в рамках этой задачи основные модели эволюции современного государства в значительной степени ориентируются именно на создание устойчивых механизмов развития политической системы, государственной службы и государственных услуг. Собственно, любая реформаторская проблематика так или иначе связана с развитием, однако в рамках реформы государства многие исследователи говорят именно о необходимости смены качества – или о выборе качественно различающихся моделей дальнейшей направляемой эволюции (например, выбирая между моделью нового государственного управления, неовеберианским государством и коммунитарно–сетевой организацией публичного управления) [33].

Одним из общих мест исследований и официальных документов, посвящённых управляемости развития государства становится парадигма public governance, со-управления, основанного на системном взаимодействии классических органов государственной власти, институтов гражданского общества и структурированной через сетевые механизмы организации деятельности отдельных граждан и групп. С точки зрения классической теории управления, можно интерпретировать эту парадигму как инструментализацию политического участия в рамках планируемых изменений. В таком случае, мы, во-первых, получаем возможность сопоставить этот подход с положениями современной теории организации об участии персонала в управляемых изменениях и об управлении сопротивлением изменениям, и, во-вторых, приближаемся к пониманию изменений как самостоятельного объекта управления. Специфика качественных переходов в рамках этого процесса, как правило, не анализируется с позиций public governance (скорее, само введение этого принципа рассматривается как качественный переход в государственном управлении), однако создаёт методологические и технологические основания для такого анализа.

Между тем, управленческая теория и практика последнего десятилетия становится одержима идеей нового качества во всём, на что направлена деятельность государства: новое качество жизни, качество услуг, качество городской среды и т.п. Внимание теоретиков и практиков государственного управления, а также общественного мнения, именно к качественному измерению любых действий и преобразований создаёт ситуацию, когда развитие, и управление развитием, становится непременным условием реализации государственной политики. Посвящённая этой проблеме исследовательская литература подчёркивает, что ожидания нового качества формируются прежде всего со стороны потребителей государственных услуг, и органы власти оказываются вынуждены ориентироваться на качественные изменения под давлением этих ожиданий и требований. Вместе с тем, парадигма нового качества присутствует и в тех сферах, где соответствующие задачи формируются самим государственным аппаратом, от кадровых или организационных аспектов административной реформы до перевооружения армии. Особенностью данной проблематики является постоянное переопределение требований относительно ожидаемого качества, т. е. речь идёт о процессе

непрерывного становления [34, 35]. Наконец, задача достижения нового качества, как одно из направлений деятельности государства, может формулироваться и в терминах обеспечения конкурентоспособности.

В ходе работы над данной проблемой нам не удалось выявить исследований, которые обобщали бы практический опыт решения этой задачи именно в терминах необратимых качественных изменений. Отчасти это связано с относительной новизной самой парадигмы, которая выдвигается в повестку дня органов власти различных уровней, но ещё не даёт достаточного материала для эмпирических обобщений. С другой стороны, отчёты или исследования, посвящённые результатам реализации программ или проектов в отдельных сферах, как правило, опускают качественное измерение произошедших изменений, ограничиваясь анализом количественных показателей. Вместе с тем, актуализация проблематики достижения нового качества и технологизации этой деятельности показывает востребованность разработанных методологических подходов к управлению развитием.

Ещё одна проблемная область, где управление развитием является одним из центральных вопросов – проблематика городского развития, активно развивающаяся в управленческой практике и в научной литературе с 1960–х гг. Она достаточно быстро выросла из частной проблематики активизации экономического роста, трансформировавшись в систему последовательно меняющихся качественных состояний городской среды. Многочисленные исследования, посвящённые этой проблеме, рассматривают современный город (и, шире, муниципальное образование вообще) как саморазвивающийся управляемый объект, где переход к новому качеству – не гарантированный, но зависящий от целей и возможностей субъекта управления, — осуществляется либо как последовательное восходящее движение, либо как постоянный выбор между альтернативными моделями развития. Во многих случаях городское развитие рассматривается как универсальная модель, позволяющая выявить ключевые параметры управления этим процессом и возможность их экстраполяции на уровень регионов, государств, отраслевых комплексов и т.д. [36, 37, 38].

В рамках этой задачи выявленные исследования достаточно подробно говорят о вариативности развития: выбор того или иного типа городского развития предполагает не сопоставление статичных моделей, а сравнение различных траекторий дальнейших изменений, с достижением разных качественных состояний. Несмотря на то, что роль развития как самостоятельного объекта управления, как правило, не концептуализируется, осмысление его как совокупности принципиально различающихся форм, ведущих к разным итоговым характеристикам муниципальных образований представляет несомненный методологический интерес.

Проблема развития депрессивных территорий изначально формируется как конкретная задача, появившаяся в связи с кризисом традиционных отраслей промышленности во второй половине XX века, однако быстро становится расхожим инструментом государственного управления. Опыт проведения таких мероприятий и обширная исследовательская литература, посвящённая проблеме, показывают, что государство неспособно достичь поставленные цели только с помощью мер поддержки. Решение проблемы снижения уровня социально–экономической дифференциации регионов оказывается возможным только при условии ориентированности на развитие этих территорий — и, как следствие, на последовательную работу со всеми аспектами развития, как самостоятельного процесса, и на управление им [39]. Аналогичная проблематика формулируется и в национальном или международном масштабе. Исследования этой группы в значительной степени ориентированы на парадигму догоняющего развития.

Стратегии территориального развития (как регионального, так и межрегионального) являются активно развивающимся направлением деятельности органов государственной власти. Вне зависимости от успеха их реализации (а в России большая часть этих документов находится либо на стадии разработки, либо на стадии начальных этапов реализации), общей методологической чертой этих документов является понимание развития как дифференцированного роста, преимущественно — в рамках технического понимания управления системным развитием.

Так, большинство планов и стратегий социально-экономического развития регионов не содержат подробной информации о механизмах саморазвития территориальных комплексов, сводясь к перечню планируемых мероприятий и ожидаемых достижений, часто опирающийся на прогноз эволюции внешних по отношению к региону факторов. Но этот подход неадекватен поставленным задачам: или регион является самоорганизующейся целостностью, и тогда именно использование его механизмов саморазвития может быть основанием для любой стратегии, или же он целостностью не является, и планируемые изменения возможны только благодаря воздействию органов власти — но тогда и не имеет смысла говорить о развитии в собственном смысле этого слова.

Одним из следствий определения, в качестве объекта управления, не развития, а территории, развитие которой планируется, ведёт к большому количеству частных моделей, детализирующих региональную или местную специфику, но не адаптированных к реализации в других условиях, будь то иная территория

или изменившаяся ситуация в рамках того же объекта управления.

Таким образом, сравнительный междисциплинарный анализ исследований, посвящённых возможностям и векторам управления развитием, в контексте социальных процессов, даёт основания для нескольких выводов. Множественность парадигм, в рамках которых рассматривается проблематика воздействия на развитие, не означает множественности вариантов такой деятельности: в большинстве случаев речь идёт лишь об избыточном использовании термина, без сохранения специфического смыслоразличительного значения. В рамках парадигмы, рассматривающей развитие как особый вид качественных преобразований, формируется ряд проблемных областей, где подробно рассматривается как практика, так и теоретические обоснования государственного воздействия на процесс развития, – со своими специфическими ограничениями в каждом случае. Дальнейшие перспективы изучения возможностей государственного управления развитием и разработки методов этой деятельности могут осуществляться в пределах выявленного таким образом эпистемологического коридора.

Литература:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
2. Pieterse J. N. Development Theory. Deconstructions/ Reconstructions. L.: Sage Publications, 2010.
3. Анкета для оценки процессов стратегического управления развитием субъекта Российской Федерации // Официальный сайт Минэкономразвития РФ [электронный ресурс]. URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/doc20131003_5 (дата обращения 15.08.2015).
4. Новиков Д. А., Иващенко А. А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. М.: КомКнига, 2006.
5. Чемезов И. С. Система управления развитием предприятия на основе механизма фазового перехода: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук [электронный ресурс]. URL: http://www.dissercat.com/content/sistema–upravleniya–razvitiem–predpriyatiya–na–osnove–mekhanizma–fazovogo–perekhoda (дата обращения 15.08.2015).
6. Мансуров Р. Е. Система управления развитием интеллектуального капитала компании [электронный ресурс]. URL: http://www.aup.ru/articles/personal/35.htm (дата обращения 15.08.2015)
7. Какаева А. Е., Дуненкова Е. Н. Инновационный бизнес: стратегическое управление развитием. М.: Дело, 2010.
8. Кузьмин Д. В., Ященко В. В., Бычков А. А. Теоретическое развитие подходов к построению системы стратегического управления социально–экономическим развитием.// Государственный аудит: право, экономика. 2012. № 4.
9. Когнитивный анализ и управление развитием ситуаций (CASC'2007) / Труды VII Международной конференции / Под ред. З. К. Авдеевой, С. В. Ковриги. М.: Институт проблем управления РАН, 2007. 247 с.
10. Якуничев А. С. Управление перспективным развитием муниципальных образований городского типа: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2005. 172 с.
11. Управление развитием российского Севера / Магистерская программа Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://migsu.rane.ru/education/magistratura/gmusrs (дата обращения 15.08.2015)
12. Евроменеджмент: управление развитием бизнеса // Образовательная программа Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: http://www.emba.ru/programmi/perepodgotovka (дата обращения 15.08.2015)
13. Зотов М. Д. Кодексы этики как механизм управления нравственным развитием государственных гражданских служащих в условиях современной России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кндидата социологических наук [электронный ресурс]. URL: http://www.dissercat.com/content/kodeksy–etiki–kak–mekhanizm–upravleniya–nravstvennym–razvitiem–gosudarstvennykh–grazhdanskik (дата обращения 15.08.2015)
14. Щеулин А. С. Устойчивое инновационное региональное развитие как научно-прикладное направление // Устойчивое развитие. Наука и практика. 2004. №. 2. С. 13–17.
15. Об утверждении стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. N 2227-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Lopez R., Toman M. A. Economic Development and Environmental Sustainability. New Policy Options. Oxford: OUP, 2006. 486 p.
17. Rist G. Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. P.: Les Presses de Sciences Po, 2011. 511p.
18. Bapat J. Development projects and critical theory of environment. New Delhi: Sage Publications, 2005. 246 p.

19. Новиков Д. А., Иващенко А. А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. М.: КомКнига, 2006.
20. Южаков В. Н. Организация процесса развития: онтология и методология управления развитием. Москва: ИД В. Ема, 2011.
21. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / Пер. с нем. СПб.: Наука, 2007. 644 с.
22. Wolpert L. Principles of Development. Oxfrod: OUP, 2002.
23. Preston P. W. Development theory. Oxford: Blackwell, 1996. 370 p.
24. Глазьев С. Управление развитием – фактор устойчивого экономического роста // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 4. С. 8–10.
25. Truman's Inaugural Address, January 20, 1949 [электронный ресурс]. URL: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm (дата обращения 15.08.2015)
26. Dar S., Cooke B. The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization. L.: Zed Books, 2008. 238 p.
27. Moulin B. La ville et ses frontières. De la ségrégation sociale à l'ethnicisation des rapports sociaux. P.: Karthala, 2003.
28. Lemke T. Biopolitics: An Advanced Introduction. NY: New York University Press, 2010.
29. Чешко В. Ф., Глазко В. И. High Hume (биовласть и биополитика в обществе риска). М., 2009.
30. Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
31. Путин: энергоносители исчерпали себя как источник роста для экономики // ИТАР-ТАСС. 12.02.2014. [электронный ресурс]. URL: http://itar-tass.com/ekonomika/960015 (дата обращения 15.08.2015)
32. Фетисов Г. Г. Альтернативы «сырьевой» модели развития российской экономики (Как трансформировать «нефтедолларовые» доходы в высокие технологии?) // Российский экономический журнал. 2007. № 9–10. С. 3–15.
33. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State. Oxford: OUP, 2004. 410 p.
34. Гумерова Г. И. Управление инновационными преобразованиями: Учеб. пособие. М.: Дело, 2012. 140 с.
35. Брыкин А. Г. Государственное управление инновационным развитием Российской Федерации и качество жизни россиян // Проблемный анализ и государственно–управленческое проектирование. 2010. № 6.
36. Управление развитием крупномасштабных систем / Под ред. А. Д. Цвиркуна. М.: Издательство физико-математической литературы, 2012. 496 с.
37. Моделирование и управление процессами регионального развития / Под ред. С. Н. Васильева. М.: ФИЗМАТЛИТ, 2001. 432 с.
38. Hutchinson R. Encyclopedia of Urban Studies. NY.: Sage publications, 2010. 1080 p.
39. Кузьмин Д. В., Ященко В. В., Бычков А. А. Теоретическое развитие подходов к построению системы стратегического управления социально–экономическим развитием.// Государственный аудит: право, экономика. 2012. № 4.

References:

1. On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law of 28 June, 2014 № 172-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus».
2. Pieterse J. N. Development Theory. Deconstructions/ Reconstructions. L.: Sage Publications, 2010.
3. Questionnaire to assess the strategic management processes of the RF constituent entities development // Official website of the Ministry of Economic Development [e-resource]. URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicplanning/doc20131003_5 (date of reference 15.08.2015).
4. Novikov D. A., Ivashchenko A. A. Models and methods of organisational management of innovative development of a company. M.: KomKniga, 2006.
5. Chemezov I. S. Company development management system on the basis of phase transfer mechanism: abstract of the thesis on seeking the scientific degree of a Candidate of Economics [e-resource]. URL: http://www.dissercat.com/content/sistema–upravleniya–razvitiem–predpriyatiya–na–osnove–mekhanizma–fazovogo–perekhoda (date of reference 15.08.2015).
6. Mansurov R. E. Intellectual capital development management system [e-resource]. URL: http://www.aup.ru/articles/personal/35.htm (date of reference 15.08.2015)
7. Kakaeva A. E., Dunenkova E. N. Innovative business: strategic development management. M.: Delo, 2010.
8. Kuzmin D. V., Yashchenko V. V., Bychkov A. A. Theoretical development of approaches to building the strategic management system of socio-economic development.// Gosudarstvennyi audit: pravo, ekonomika. 2012. № 4.
9. Cognitive analysis and situations development management (CASC'2007) / Proceedings of the VII International Conference / Ed. by Z. K. Avdeeva, S. V. Kovriga. M.: RAS Institute of Problem Management, 2007. 247 p.
10. Yakunichev A. S. Urban municipality perspective development management: dissertation for the degree of a Candidate of Economics. Moscow, 2005. 172 p.

11. The Russian North development management / Master program of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration [e-resource]. URL: http://migsu.rane.ru/education/magistratura/gmusrs (date of reference 15.08.2015)
12. Euromanagement: business development management // Educational program of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration [e-resource]. URL: http://www.emba.ru/programmi/perepodgotovka (date of reference 15.08.2015)
13. Zotov M. D. Codes of ethics as a mechanism to control moral development of civil servants in modern Russia: abstract of dissertation for the scientific degree of a Candidate of Social Sciences [e-resource]. URL: http://www.dissercat.com/content/kodeksy–etiki–kak–mekhanizm–upravleniya–nravstvennym–razvitiem–gosudarstvennykh–grazhdanskik (date of reference 15.08.2015)
14. Shcheulin A. S. Sustainable innovative regional development as a scientific and applied trend // Ustoichivoe razvitie. Nauka i praktka. 2004. №. 2, P. 13–17.
15. On the approval of the innovative development strategy of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 8 December, 2011 N 2227-r [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus».
16. Lopez R., Toman M. A. Economic Development and Environmental Sustainability. New Policy Options. Oxford: OUP, 2006. 486 p.
17. Rist G. Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. P.: Les Presses de Sciences Po, 2011. 511p.
18. Bapat J. Development projects and critical theory of environment. New Delhi: Sage Publications, 2005. 246 p.
19. Novikov D. A., Ivashchenko A. A. Models and methods of organisational management of innovative development of a company. M.: KomKniga, 2006.
20. Yuzhakov V. N. Development process organisation: ontology and methodology of development management. Moscow: ID V. Ema, 2011.
21. Luhmann N. Social systems. General theory overview / Transl. from Germ. SPb.: Nauka, 2007. 644 p.
22. Wolpert L. Principles of Development. Oxfrod: OUP, 2002.
23. Preston P. W. Development theory. Oxford: Blackwell, 1996. 370 p.
24. Glazyev S. Development management – a factor of sustainable economic growth // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 1999. № 4. P. 8–10.
25. Truman's Inaugural Address, January 20, 1949 [e-resource]. URL: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm (date of reference 15.08.2015)
26. Dar S., Cooke B. The New Development Management: Critiquing the Dual Modernization. L.: Zed Books, 2008. 238 p.
27. Moulin B. La ville et ses frontières. De la ségrégation sociale à l'ethnicisation des rapports sociaux. P.: Karthala, 2003.
28. Lemke T. Biopolitics: An Advanced Introduction. NY: New York University Press, 2010.
29. Cheshko V. F., Glazko V. I. High Hume (biopower and biopolitics in a risk society). Moscow, 2009.
30. On approval of the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 17 November, 2008 N 1662-r [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus».
31. Putin: energy has run its course as a source of growth for the economy // ITAR-TASS. 12.02.2014. [e-resource]. URL: http://itar-tass.com/ekonomika/960015 (date of reference 15.08.2015)
32. Fetisov G. G. Alternatives to the "resource-based" development model of the Russian economy (How to transform "petrodollar" earnings into high technologies?) // Rossiiskyi ekonomicheskii jurnal. 2007. № 9–10. P. 3–15.
33. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo–Weberian State. Oxford: OUP, 2004. 410 p.
34. Gumerova G. I. Management of innovative transformations: Coursebook. M.: Delo, 2012. 140 p.
35. Brykin A. G. Public management of innovative development of the Russian Federation and the quality of life of the Russians // Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie. 2010. № 6.
36. Large-scale systems development management / Ed. by Tsvirkun A. D. M.: Izdatelstvo fisico-matematicheskoi literatury, 2012. 496 p.
37. Regional development processes modeling and management / Ed. by S. N. Vasiliev. M.: FIZMATLIT, 2001. 432 p.
38. Hutchinson R. Encyclopedia of Urban Studies. NY.: Sage publications, 2010. 1080 p.
39. Kuzmin D. V., Yashchenko V. V., Bychkov A. A. Theoretical development of approaches to building the strategic management system of socio-economic development.// Gosudarstvennyi audit: pravo, ekonomika. 2012. № 4.