МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

УДК 005:316 *ГСНТИ 14.33*
ББК 60.80 *Код ВАК 22.00.08*
DOI: 10.22394/2304-3369-2019-2-16-29

В. В. Подгорный
Донецкая академия управления и государственной службы,
Донецк
AuthorID: 869815

АННОТАЦИЯ: В работе обоснована методология формирования основ общегосударственной концепции управления, включающая аргументацию структурной организации его модели, способа регулирования управляющего воздействия, ситуационного подхода как способа самоопределения государства в отношении собственных принципов, решений и действий, реализуемых в тех или иных условиях социальной действительности.

Сформирована модель социального управления, в основе которой положено взаимодействие процессов управления функционированием, развитием и трансформацией общества. В основу функционирования данной модели положен принцип векторного управления, который обеспечивает высокую точность регулирования управляющего воздействия и быструю реакцию внутреннего и внешнего характера на изменения среды функционирования посредством установления постоянного взаимодействия между государством и обществом. Своевременная реакция государства на изменения фаз экономического цикла и соответствующих управленческих ситуаций обеспечивается сменой применяемой стратегии, что приводит к изменению характера управляющего воздействия и поддержанию требуемого уровня эффективности социального управления.

Предложенный метод формирования методологических основ общегосударственной концепции управления может быть использован в теории и практике социального управления, а также в законотворческом процессе.

Научная новизна состоит в обосновании теоретико-методологического подхода к формированию общегосударственной концепции управления в современных условиях развития общества.

Анализ существующих видов социального управления позволил обосновать методологические основы формирования общегосударственной концепции управления и разработать на её основе соответствующую модель, функционирующую на основе реализации социального влияния через социальную власть и взаимодействия процессов управления функционированием, развитием и трансформацией общества, что позволяет государству гибко реагировать на изменения фаз экономического цикла и обеспечивать эффективное социальное регулирование, направленное на установление социального порядка. Это даёт возможность поддерживать устойчивое развитие общества и требуемый уровень качества и уровня жизни населения страны.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: общегосударственная концепция управления, моделирование, управление функционированием общества, управление развитием общества, управление трансформацией общества.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:
Владимир Владимирович Подгорный, доктор экономических наук, доцент, Донецкая академия управления и государственной службы,
83004, г. Донецк, ул. Челюскинцев, д. 271, vlad60127@mail.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Подгорный В. В. Методологические основы общегосударственной концепции управления // Вопросы управления. 2019. № 2 (38). С. 16—29.

© В.В. Подгорный, 2019

Глобализация, в качестве основных признаков которой выступают интеграция и унификация, является объективным процессом, постоянным фоном общественного развития. В ходе глобальной трансформации обществом приобретаются новые черты, соответствующие требованиям времени, происходят изменения жизненных стандартов, образцов поведения и потребностей. Общемировой процесс преобразования общества, который определяется коренной технологической революцией, формированием мировой экономической системы и крахом мировой системы социализма, дали основания исследователям (в частности, Ф. Фукуяме) заявить о так называемом конце истории, связанном с победой западной либеральной демократии в глобальном масштабе. Тем самым, по мнению западных мыслителей, произошла интеграция и унификация мирового сообщества на базе либерально-демократических ценностей.

Наряду с этим, практика общественной жизни показала несостоятельность этих выводов. Сегодня стало вполне очевидно, что попытка западного мира насадить либеральную демократию в качестве образца политического устройства всех стран и идеологического фундамента их развития, направлена не на созидание мирового сообщества, а на его деградацию. Именно ухудшение характеристик того или иного общества с течением времени, упадок морали и ухудшение качества и уровня жизни в странах мира вследствие насаждения либерально-демократических ценностей через внешнее управление является главной целью стран Запада в ожесточённой конкурентной борьбе глобального характера.

В этой борьбе шанс победить имеет только та страна, которая сможет перевести внешнее управление своей территорией в режим суверенного управления, параметры которого определяются соответствующей общегосударственной концепцией.

Разработка и реализация данной концепции способствует системной реализации действий, направленных на возврат государственного суверенитета и поэтапного перехода от внешнего управления к суверенному, что делает процесс изменений при условии должной воли политического руководства страны менее болезненным и необратимым. Только реализация модели суверенного управления способна обеспечить реальную возможность устойчивого развития общества, роста качества и уровня жизни.

В научной литературе решению проблемы эффективности социального управления посвящено большое количество работ, среди которых представляется целесообразным выделить работы российских исследователей И. В. Коломейцева [1, с. 218–224], Е. С. Рейхерта [2, с. 338–342], Л. Карапетяна [3, с. 10–12], Н. В. Мысина [4, с. 125], И. К. Ларионова [5, с. 278], В. Я. Райцина [6, с. 122] и др.

Указанные работы отражают общепринятые подходы к решению проблемы эффективности социального управления, суть которых заключается в следующем. Одной из основных социологических категорий, определяющих сущностную характеристику эффективности социального управления, признаётся социальное время, которое представляет собой качественно-количественную определённость времени жизни человека, его прошлого, настоящего и будущего. Понятие социального времени тесно увязывается авторами с понятием «социальный капитал», представление которого в полной структуре ресурсов даёт возможность раскрыть спектр основных показателей, характеризующих качество жизни в разрезе социальных институций общества.

Наряду с этим исследователи отмечают и философские критерии эффективности социального управления, исторически сформировавшиеся в философской науке. К ним они относят ценностную ориентацию, справедливость, мораль, размежевание светской и духовной власти, доминирование республиканской формы правления, веру в Бога, разумность и др. При этом отмечается, что социокультурная среда, сохраняющая и воспроизводящая знания и ценности, становится важнейшим ресурсом социального управления в современном мире, находящимся под влиянием глобальных процессов.

Всё это верно и вполне обосновано, но эти подходы сводятся к одному – ликвидации последствий функционирования сложившейся и неэффективной в принципе модели социального управления. Предложенные подходы не могут решить проблему эффективности социального управления, они лишь усугубляют нарастающее

противоречие: происходит накопление интеллектуального потенциала и его возможностей в управленческой деятельности, однако мир переживает до сих пор системный кризис управления, который угрожает всей планете. Социальное управление представляет собой многоаспектное явление, требующее комплексного междисциплинарного подхода к решению проблемы его эффективности. При этом значимым условием эффективности является обеспечение синергии управляющего воздействия на всех уровнях управленческой иерархии, что достигается посредством разработки единого универсального подхода к социальному управлению, который составляет основу общегосударственной концепции управления.

Всё это подводит к выводу о необходимости обоснования методологических основ общегосударственной концепции управления, отражающей определённый способ представления, понимания, руководящей идеи социального управления, прогрессивной по своему характеру. В этой связи разработка методологических основ общегосударственной концепции управления в условиях глобальных трансформаций является актуальной проблемой, требующей неотложного решения.

Для формирования методологических основ общегосударственной концепции управления необходимо, прежде всего, проанализировать существующие виды социального управления, выявить их достоинства и недостатки. Это даст возможность сформировать оптимальную с точки зрения структурной организации модель социального управления.

Исторически сложилось пять видов социального управления: классическое, системное, ситуационное, маркетинговое и когнитивное [7, с. 324]. Их сущность, достоинства и недостатки представлены в таблице 1.

Результаты анализа видов социального управления дают основания утверждать, что ни один из них не даёт исчерпывающего ответа на вопрос, какой же должна быть структурная организация общегосударственной модели управления и как обеспечить эффективное взаимосвязанное функционирование, развитие и трансформацию общества.

Основная задача государства состоит в создании требуемых условий для устойчивого развития общества и роста качества и уровня жизни. Решение этой задачи предполагает принятие соответствующих мер, направленных на поддержание функциональности общества, его эволюции и способности адаптироваться к постоянным изменениям внешней среды. В этой связи в социальном управлении следует различать управление функционированием, развитием и трансформацией общества. Поэтому для обоснования методологических основ общегосударственной концепции управления необходимо сформулировать базовую идею, раскрывающую содержание концептуального подхода к социальному управлению, реализация которого предполагает синергию трёх основных процессов:

– использование имеющегося у общества потенциала на ранее достигнутом уровне (управление функционированием общества);
– увеличение потенциала общества и роста уровня его использования (управление развитием общества);
– формирование социальной среды, определяющей адекватное социальное поведение и успешную адаптацию общества к изменениям внешней среды (управление трансформацией общества).

Управление функционированием, развитием и трансформацией общества являются ключевыми процессами, обеспечивающими достижение тактической и стратегической целей социального управления – устойчивого развития общества и роста качества и уровня жизни. Содержание базовой идеи и особенности методологии требуют рассмотрения процесса социального управления с трёх позиций:

– социальное управление как система (структурная организация – системный подход);
– социальное управление как процесс векторного управления (способ регулирования управляющего воздействия – процессный подход);

Таблица 1

Логическая схема анализа видов социального управления

Название	Характеристика	Достоинства	Недостатки
Классическое (административное)	Отражает взаимодействие между субъектом и объектом управления в соответствии с существующей иерархией. Функции жёстко регламентированы, выполняются на основе безусловного исполнения команды, поступившей от управляющей системы. В основе лежит предписание всех действий чётко по плану. При этом нарушение субординации (отступление от плана) считается недопустимым.	Технология понятна как руководителю, так и исполнителю, проста в реализации.	Отсутствие механизмов саморегуляции и полная зависимость от управляющей системы, что делает этот вид социального управления жёстким и неповоротливым.
Системное	Имеет место в практике функционирования многоуровневых, открытых систем, где каждый уровень управления является самостоятельным и имеет развитую систему каналов связи. Последние образуют систему информационного обеспечения управления. В основе этого вида социального управления лежит распределение компетенции по соответствующим подсистемам (уровням).	Возможность реализации управления по целям, что означает создание многофункциональных структурированных систем, имеющих развитый механизм саморегуляции.	Ггромоздкий сложноструктурированный аппарат управления, деятельность которого направлена на обработку командной и осведомительной информации.
Ситуационное	Стандартные ситуации решаются в соответствии с алгоритмом. Управляемая система в условиях постоянного изменения ситуаций сама производит оценку и выбор управленческого решения. Основу управления составляет компетенция управляемой подсистемы по реализации управления.	Присутствует соответствующий механизм самоуправления, который необходим при решении частных управленческих задач.	Высокая зависимость от свойств субъекта управления при выполнении основных функций подсистемы.
Маркетинговое (адаптивное)	Система целиком подчиняется законам рыночной экономики, необходимости достижения максимальной гибкости (адаптивности) системы с целью получения максимальной экономической выгоды в условиях объективной необходимости изменения внутренних целей по причине меняющихся внешних условий функционирования. Рассматривается в трёх направлениях: управление деятельностью, управление функцией и управление спросом. Строится на принципах стратегического планирования, принципах управления инвестиционным портфелем и принципах собственно маркетинга.	Возможно достижение полного самоуправления и наличие ответственности за результат деятельности. Отсутствует прямая зависимость от каких-либо субъектов управления.	Наличие узкой области реализации механизма самоуправления, что не позволяет адаптировать его без ущемления глобальных общественных интересов.
Когнитивное	В основе лежит познание изменяющихся внешних условий функционирования социальной системы с целью выработки упреждающей реакции на их воздействие. Реализуется в программах и других решениях. Накапливается в виде социальных моделей управленческой деятельности, постоянно обновляющихся и корректирующихся на основе научного познания. В случае возникновения проблемной задачи система управления самостоятельно выбирает модель, оценивает её возможную эффективность относительно области применения, в случае необходимости совершенствует, а в дальнейшем реализует. Позволяет разработать наиболее эффективную стратегию управления, основанную на опыте и на упорядоченном и верифицированном знании об объекте управления.	Имеет место механизм постоянно совершенствующийся (обучающийся) механизм самоуправления. Механизм когнитивного самоуправления применим в любой сфере общественных отношений.	Присуща многовариантная интерпретация предлагаемых моделей решения, необходимость моделирования и экспертизы вариантов решения.

– социальное управление как процесс разрешения управленческих ситуаций (ситуационный подход как способ самоопределения государства в отношении собственных принципов, решений и действий, реализуемых в тех или иных условиях социальной действительности).

Для структуризации модели социального управления необходимо выбрать такой метод моделирования, который бы обеспечил создание максимально приближённой к идеальной с точки зрения структурной организации модели социального управления и условий функционирования, развития и трансформации общества. Исследование существующих методов показало, что оптимальным вариантом в данном случае является метод системной идентификации исследуемых объектов. Применение этого метода даёт возможность описать и объяснить целостность социального управления, представив его в виде определённой системы, обладающей свойством трёхмерности структурной организации, взаимосвязанности и взаимозависимости составляющих её элементов с обязательными внутренним и внешним контурами для обеспечения обратной связи в системе [8, с. 87].

Руководствуясь логикой данного метода моделирования, социальное управление можно представить как структурную организацию деятельности органов государственной власти, обладающих социальным влиянием и властью, по управлению функционированием, развитием и трансформацией общества для осуществления социального регулирования и установления социального порядка с целью обеспечения устойчивого развития общества, роста качества и уровня жизни (рис. 1).

Системообразующим элементом модели социального управления является социальное влияние, которое представляет собой воздействие государственных структур на общество для осуществления изменений в общественном сознании с целью консолидации общественного мнения и действий людей в направлении устойчивого развития общества. Люди являются рациональными в способе, которым они перерабатывают информацию, и мотивированными уделять внимание сообщениям, усваивать его содержание и встраивать в свои социальные установки. Поэтому государственные структуры должны вызывать доверие и быть привлекательным коммуникатором эффективно организованных сообщений уязвимой или подверженной влиянию аудитории – обществу. А это возможно только в том случае, если государственные структуры обладают социальной властью.

Социальная власть представляет собой одну из форм управления социальными процессами, при которой согласованность совместной деятельности людей достигается посредством подчинения их единому управляющему началу. Государство, выступающее в качестве этого начала в силу присущих ему определённых качеств и выполняемых функций, должно обладать авторитетом, который лежит в основе социальной власти.

Социальная власть не возникает сама по себе, она как общественная сила есть результат соглашения. Её назначение состоит в точном выполнении обязанностей и функций, вытекающих из этого соглашения. С этой позиции социальная власть вторична по отношению к обществу, она – его порождение, носящее инструментальный характер и служащее средством упорядочивания общественных отношений в результате осуществления управления функционированием, развитием и трансформацией общества.

Управление функционированием общества призвано обеспечивать использование имеющегося потенциала общества на уже достигнутом уровне. Его объектом служит процесс жизнедеятельности общества и обеспечивающие его процесс реализации законов, осуществляемый через аппарат принуждения, включающий центральную, региональную и муниципальную власть, исходя из всеобщих интересов и особенностей существующего политико-правового режима

Управление функционированием общества ориентировано на настоящее. Оно должно обеспечивать адекватное понимание потребностей (не только тех, которые уже проявили себя, но и тех, которые актуализируются в будущем) и возможностей развития, постановку ясных и реалистичных целей, выбор рациональных способов их достижения, заинтересованность общества в достижении целей развития, надёжный контроль над ходом преобразовательной деятельности и своевременное принятие решений.

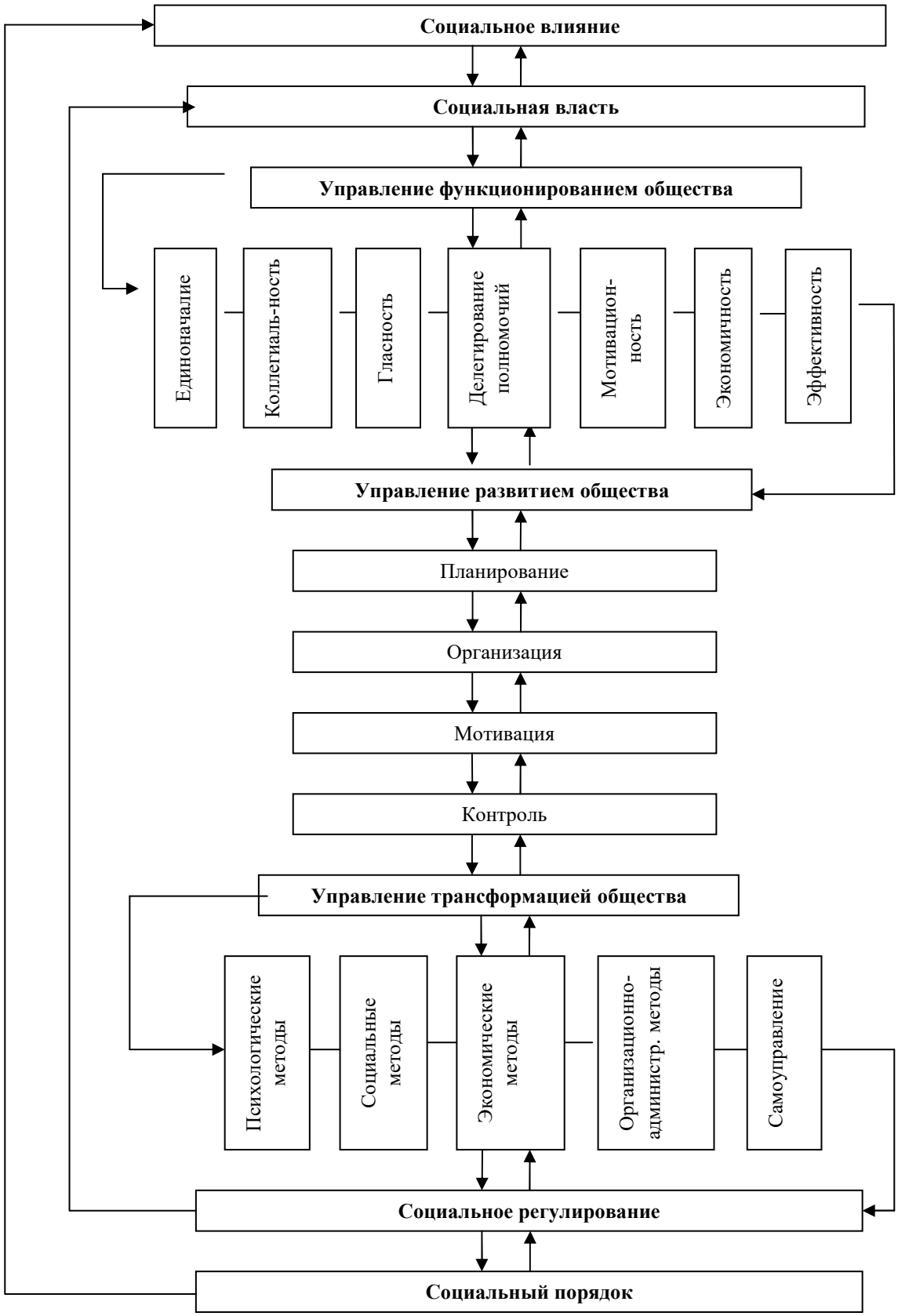


Рис. 1. Логическая схема структурной организации модели социального управления

Управление функционированием общества, выполняющее роль принципиальной основы модели социального управления, реализуется на основе принципов управления – единоначалие, коллегиальность, гласность, делегирование полномочий, мотивационность, экономичность, эффективность. Однако применение этих принципов на практике способствует становлению жёсткой бюрократической структуры управления, которая является тормозом на пути социального и технического прогресса. По этой причине само по себе управление функционированием не способно обеспечить социальному управлению должной гибкости и, соответственно, эффективности. В этом случае целесообразен переход (на основе делегирования полномочий нижестоящим уровням управления) к управлению развитием, посредством осуществления которого требуемая гибкость и эффективность может быть обеспечена [9, с. 55].

Управление развитием призвано обеспечивать наращивание потенциала общества и повышение уровня его использования за счёт освоения новшеств в ходе взаимодействия его составляющих – официальной идеологии страны, цивилизационной культуры, государственно-управленческой деятельности, стратегии страны, государственного регулирования экономики, экономики страны и социальной системы (общества). Ориентированное на будущее, управление развитием общества представляет собой часть осуществляемой в нём управленческой деятельности, в которой посредством планирования, организации, мотивации и контроля процессов разработки и освоения новшеств обеспечивается целенаправленность социальной деятельности по наращиванию производственного потенциала общества, повышению уровня его использования и, как следствие, получение качественно новых результатов социальной деятельности.

Включение управления развитием в состав структурной организации модели социального управления обосновано ещё и тем, что, планируя и реализуя устойчивое развитие общества, государство управляет его эволюцией, и то общество, которое быстрее эволюционирует, выигрывает в глобальной конкурентной борьбе. Управление развитием общества способствует соединению непрерывного обучения и развития человеческого капитала, что позволяет выделить устойчивое развитие общества наряду с ростом качества и уровня жизни в виде одного из главных критериев социального управления [10, с. 127].

В модели социального управления управление развитием играет роль организующего центра, выполняя при этом ряд функций:

1. Планирование. Предполагает оптимальное распределение ресурсов для достижения поставленных целей, деятельность как совокупность процессов, связанная с постановкой целей и задач, а также действий государства в будущем.

2. Организация. Обеспечивает целевое объединение ресурсов, составная часть (функция) управления, суть которой заключена в координации действий отдельных элементов общества, достижения взаимного соответствия функционирования его частей.

3. Мотивация. Представляет собой побуждение к действию, динамический процесс физиологического и психологического плана, управляющий социальным поведением, определяющий его направленность, организованность, актуальность и устойчивость, способность общества через труд удовлетворять свои потребности.

4. Контроль. Это управленческая функция, задачей которой является количественная и качественная оценка и учёт результатов развития общества, процесс, обеспечивающий достижение страной поставленных целей.

Реализация данных функций создаёт организационные предпосылки для управления трансформацией общества, которое представляет собой совокупность взаимосвязанных процессов концептуального, государственного, общего, институционального, функционального, экономического управления и самоуправления, функционирование которых направлено на формирование социальной среды с целью оптимизации социального поведения в ответ на динамично меняющиеся ситуативные переменные и адаптации общества к внешней среде.

Управление трансформацией, являющееся методической основой модели социального управления, предполагает использование комплекса взаимосвязанных методов, которые определяются как совокупность приёмов и способов воздействия на

общество для достижения поставленных целей. К ним относятся:

1. Психологические методы. Сориентированы на установку общественных взаимоотношений. Предметом воздействия в данном случае выступают психологические процессы на уровне народонаселения.

2. Социальные методы. Направлены на повышение социальной активности общества.

3. Экономические методы. Связаны с достижением экономических целей управления с использованием экономических законов и категорий рыночной экономики.

4. Организационно-административные методы. Оказывают открытое воздействие на общество через приказы, распоряжения, оперативные указания, отдаваемые письменно или устно, надзор за их выполнением, систему административных орудий поддержания трудовой дисциплины и т.д. Главная задача состоит в координации действий общества.

5. Самоуправление. Представляет собой процесс превращения общества из предмета управленческой работы в её субъект. Способствует формированию максимально благоприятных условий для реализации потенциала общества, повышая тем самым эффективность управленческого процесса.

В управленческой практике одновременно применяются различные методы и их комбинации, органически дополняющие друг друга и находящиеся в состоянии динамического равновесия.

Управление трансформацией создаёт необходимые предпосылки для социального регулирования, представляющего собой совокупность средств и методов, при помощи которых общество в лице общественных институтов направляет и координирует поведение людей, обеспечивая их взаимодействие и согласование интересов. Социальное регулирование – это, прежде всего, результат самоуправления, отражающего состояние, при котором субъект (государство) и объект (общество) социального управления совпадают. При этом обеспечивается такой характер социальных процессов, при которых не происходит непосредственного контроля над ними. Государство и общество становятся единым целым в процессе решения проблем, связанных с социальным управлением. Это позволяет добиться желаемого соответствия между поведением государства и действиями общества, их интересами, целями и задачами, вытекающими из наличествующих в обществе объективных возможностей.

Социальное регулирование необходимо для установления социального порядка, который должен соответствовать приказам, указаниям, решениям, обращённым к отдельным индивидам или установленным правилам, нормам поведения, обращённым ко всем членам общества или его отдельным группам сразу.

Социальный порядок представляет собой упорядоченное соответствие определённой модели поведения и различных слоёв общества и их действий общественным нормам. Наличие социального порядка позволяет обеспечивать воспроизводящееся во времени равновесие и предсказуемость общественных процессов, что является необходимым условием устойчивого развития общества и роста качества и уровня жизни.

Под устойчивым развитием общества понимается стабильное во времени увеличение показателей его человеческого, культурного, финансового, институционального, промышленного, экономического и социального развития, обеспечивающее ему способность сохранять приемлемый для общества уровень социального благосостояния в условиях глобальной нестабильности.

В свою очередь, устойчивое развитие является непременным условием роста качества и уровня жизни населения страны, предполагающих степень удовлетворения материальных, духовных, социальных потребностей общества. Глобальная нестабильность оказывает непосредственное влияние на глубину и продолжительность фаз экономического цикла. Это, в свою очередь, приводит к возникновению различных управленческих ситуаций, которые требуют своего разрешения посредством применения соответствующей стратегии – интегрированной модели действий, предназначенных для достижения целей государства. Последовательная смена управленческих ситуаций требует изменение средств их разрешения – стратегий, что в свою очередь приводит к изменению характера управляющего воздействия. В данном случае речь идёт о регулировании управляющего воздействия способом векторного управления, осуществляемого посредством

применения той или иной стратегии в ответ на изменения фаз экономического цикла и управленческих ситуаций.

Векторное управление представляет собой способ управления, который позволяет независимо и практически безинерционно регулировать направление управляющего воздействия. В общем виде под векторным управлением понимается взаимодействие управляющей подсистемы (государства) с так называемым пространственным вектором, который связан с управляемой подсистемой – обществом. Основными достоинствами социального управления векторного типа является высокая точность регулирования управляющего воздействия и быстрая реакция внутреннего и внешнего характера на изменения среды функционирования. Для осуществления векторного управления необходимо обладать оперативной и достоверной информацией об изменении фаз экономического цикла и о характере возникающих в соответствии с этим управленческих ситуаций, каждая из которых имеет вполне конкретное содержание и способ её разрешения посредством применения того или иного вида стратегии. Данная взаимосвязь представлена в таблице 2.

Таблица 2

Логика взаимосвязи фаз экономического цикла, управленческих ситуаций и стратегий

Фазы экономического цикла	**Характеристика текущей управленческой ситуации**	**Стратегия, обеспечивающая разрешение управленческой ситуации**
1. Пик	1. Инновационное развитие общества	1. Инновационная стратегия
2. Рецессия	2. Увеличение рисков, препятствующих инновационному развитию общества	2. Стратегия стабильности
	3. Дефицит ресурсов	3. Стратегия сокращения
3. Депрессия	4. Оптимизация институциональной среды	4. Стратегия выживания
	5. Адаптация промышленного производства	5. Стабилизационная стратегия
4. Экспансия	6. Освоение новых рынков	6. Наступательная стратегия
	7. Экономический рост	7. Стратегия роста

Поэтому реализация способа векторного управления требует непрерывного отслеживания динамики изменения фаз экономического цикла. Чем выше уровень оперативности такой информации, тем лучше обоснованы принимаемые управленческие решения и более адекватной является реакция органов государственной власти на изменение управленческой ситуации, выраженная в изменении их плана действий по достижению целей, что выражается в переходе от одной стратегии к другой и соответствующем изменении характера управляющего воздействия (рис. 2).

Выбор стратегии может быть осуществлён из числа следующих основных её видов:

1. Инновационная стратегия. Применяется в пиковой фазе, которую проходит экономика страны в результате циклической динамики. Пик соответствует периоду, в течение которого реальный выпуск достигает своего максимального значения. Это период развития страны, которое обеспечивает условия для повышения качества жизни и безопасности человека посредством активизации инновационной деятельности в результате применения инновационной стратегии. Эта стратегия направлена на реализацию плана действий государства, обеспечивающих создание благоприятных условий для роста производительности труда и социального благосостояния, укрепления позиций общества, удовлетворения общественных потребностей и достижения поставленных целей (управление, ориентированное на инновационное развитие).

2. Стратегия стабильности. Необходимость в этой стратегии возникает при увеличении рисков, связанных с вхождением экономики страны в фазу рецессии. В этот период, характеризующийся слабым, но неуклонным ухудшением экономических показателей, прежде всего снижением ВВП, формируется сочетание вероятности и последствий наступления неблагоприятных событий. Осуществление данной стратегии позволяет сосредоточиться на существующих направлениях развития промышленного производства и сохранить конкурентную позицию на мировом рынке (управление, ориентированное на стабильное развитие промышленного производства).

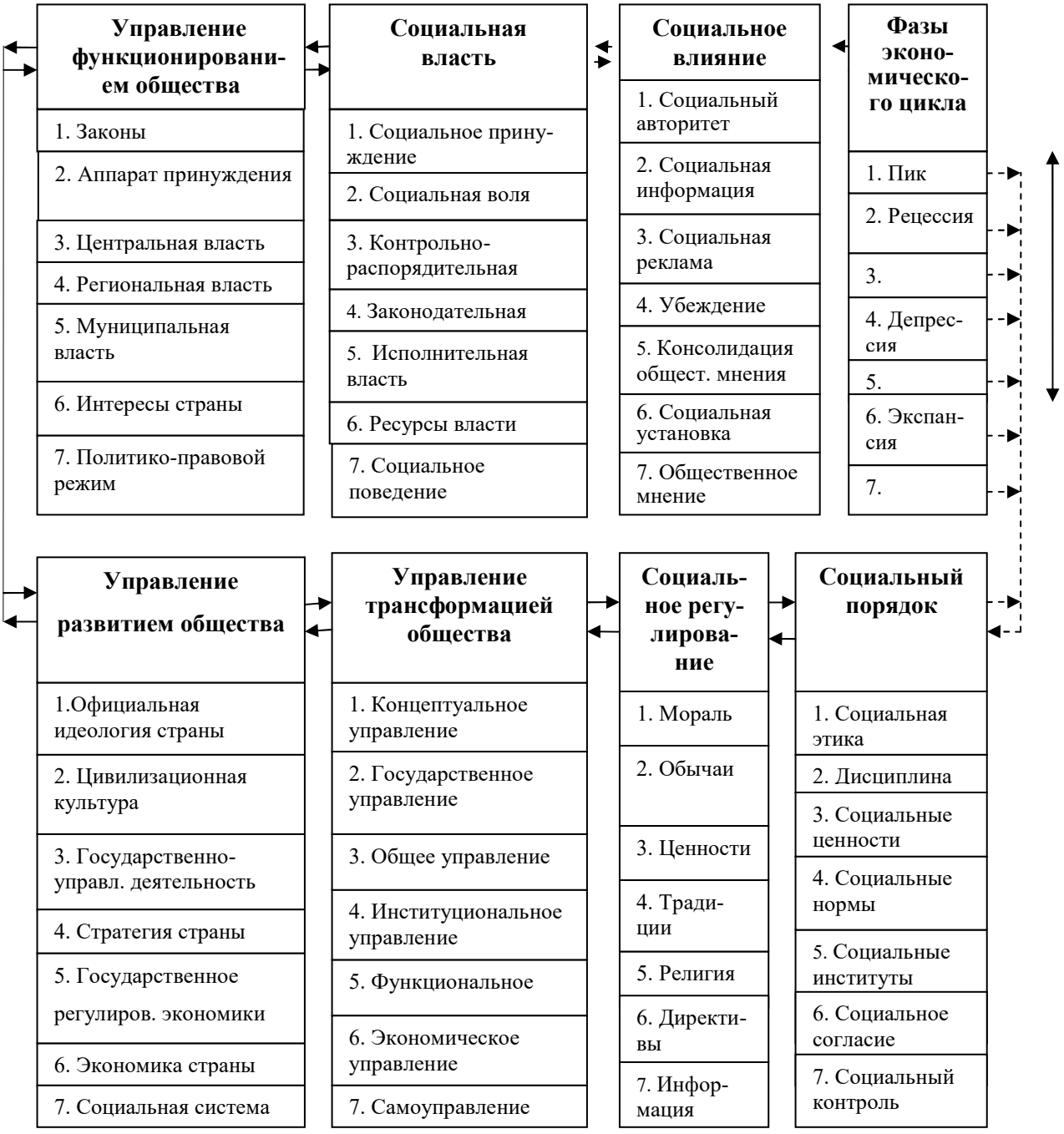


Рис. 2. Контур социального управления

1. Управление, ориентированное на инновационное развитие (инновационная стратегия).
2. Управление, ориентированное на стабильное развитие промышленного производства (стратегия стабильности).
3. Управление, ориентированное на минимизацию объёмов производства (стратегия сокращения).
4. Антикризисное управление (стратегия выживания).
5. Управление, ориентированное на адаптацию промышленного производства (стабилизационная стратегия).
6. Управление, ориентированное на увеличение деловой активности (наступательная стратегия).
7. Управление, ориентированное на экономический рост (стратегия роста).

3. Стратегия сокращения. Для фазы рецессии характерно возникновение и последующий рост дефицита ресурсов для обеспечения выпуска инновационной продукции, необходимость в которой в этой фазе резко возрастает. Это обусловливает необходимость ответных действий со стороны государства. В этом случае актуализируется стратегия сокращения, которая представляет собой манёвр в нестабильный период, когда преследуемые цели устанавливаются ниже достигнутого уровня (управление, ориентированное на минимизацию объёмов промышленного производства).

4. Стратегия выживания. В фазе депрессии государству необходимо провести оптимизацию институциональной среды, в результате которой совокупность политических, социальных и юридических правил, образующая базис для производства, обмена и потребления, будет кардинально изменена. В этих условиях обоснованным является применение стратегии выживания, представляющей собой антикризисную, чисто оборонительную стратегию, необходимость в которой возникает в случае достаточно ощутимого расстройства экономической деятельности в стране (антикризисное управление).

5. Стабилизационная стратегия. В завершающей стадии фазы депрессии промышленность начинает адаптироваться к новым условиям хозяйствования. Предприятия, выполняя установленные правила, начинают приспосабливаться к новой хозяйственной реальности, сформировавшейся в результате воздействия кризиса и введения государством новых «правил игры». В этом случае характерным для промышленных предприятий является наличие объективных трудностей и проблем в процессе их выхода на осваиваемые рынки сбыта продукции и утверждения новых хозяйственных связей. Поэтому здесь необходима активная помощь со стороны государства, что приводит к актуализации стабилизационной стратегии, направленной на достижение раннего выравнивания уровня ВВП с последующим его повышением. В данном случае государство сосредотачивается на существующих направлениях развития промышленного производства, устанавливая цели от достигнутого (управление, ориентированное на адаптацию промышленного производства).

6. Наступательная стратегия. В результате применения государством вышеназванных стратегий экономика страны входит в фазу экспансии, для которой характерен рост деловой активности. Экономика набирает высокие темпы, экономическое развитие получает постоянное ускорение. Главная задача государства в этот период заключается в обеспечении целесообразной экономической свободы с целью осуществления возможностей хозяйствующих субъектов реализовать свои интересы путём активной деятельности в производстве, обмене, распределении и потреблении экономических благ. Данная задача решается посредством применения наступательной стратегии, направленной на занятие лидирующих позиций на мировом рынке и на борьбу со странами – конкурентами, занимающими лидирующие позиции на мировом рынке (управление, ориентированное на увеличение деловой активности).

7. Стратегия роста. Фаза экспансии, связанная с вводом в действие новых предприятий и модернизацией старых, ростом объёмов промышленного производства, занятости, инвестиций, личных доходов граждан, повышением спроса и цен, заканчивается бумом – периодом сверхвысокой занятости и перегрузки производственных мощностей. Во время бума уровень цен, ставка заработной платы и процентная ставка очень высоки. В этом случае целесообразно применение стратегии роста, направленной на обеспечение постоянного превышения уровня предыдущего периода, что выражается в диверсификации промышленного производства, росте его присутствия на мировом рынке, увеличении ВВП, национального дохода и т.д. (управление, ориентированное на экономический рост).

Осуществляемый в процессе регулирования управляющего воздействия государства постоянный переход от одной альтернативной стратегии к другой оптимизирует процесс принятия решений в соответствии с изменениями внешней среды, меняя тем самым характер управляющего воздействия, и позволяет поддерживать эффективность социального управления на требуемом уровне. Это обеспечивает достижение государством и обществом совместных желаемых целей (табл. 3).

Таблица 3

Технология поддержки эффективности социального управления (ситуационный подход)

Фазы экономического цикла	Текущие управленческие ситуации	Вид стратегии	Социальное управление						
			Социальное влияние	Социальная власть	Управление функционированием	Управление развитием	Управление трансформацией	Социальное регулирование	Социальный порядок
1. Пик	1. Инновационное развитие общества	1. Инновационная стратегия	1. Управление, ориентированное на инновационное развитие						
2. Рецессия	2. Увеличение рисков, препятствующих инновационному развитию общества	2. Стратегия стабильности	2. Управление, ориентированное на стабильное развитие промышленного производства						
	3. Дефицит ресурсов	3. Стратегия сокращения	3. Управление, ориентированное на минимизацию объёмов промышленного производства						
3. Депрессия	4. Оптимизация институциональной среды	4. Стратегия выживания	4. Антикризисное управление						
	5. Адаптация промышленного производства	5. Стабилизационная стратегия	5. Управление, ориентированное на адаптацию промышленного производства						
4. Экспансия	6. Освоение новых рынков	6. Наступательная стратегия	6. Управление, ориентированное на увеличение деловой активности						
	7. Экономический рост	7. Стратегия роста	7. Управление, ориентированное на экономический рост						
1. Пик	1. Инновационное развитие общества	1. Инновационная стратегия	1. Управление, ориентированное на инновационное развитие						

Таким образом, применение социального управления векторного типа, учитывающее изменение фаз экономического цикла, управленческих ситуаций и соответствующих стратегий, определяет смену характера управляющего воздействия, что позволяет государству управлять по обстоятельствам (осуществлять ситуационное управление) и тем самым поддерживать требуемый уровень эффективности социального управления. Следствием реализации такого подхода к социальному управлению является достижение государством тактической и стратегической целей – устойчивое развитие общества и рост качества и уровня жизни.

Научная значимость исследования состоит в:

– разработке методологических основ общегосударственной концепции управления, отражающей определённый способ представления, понимания, руководящей идеи социального управления, состоящей в представлении его в качестве системы (структурная организация), процесса векторного управления (способ регулирования управляющего воздействия) и процесса изменения характера управляющего воздействия в ходе разрешения управленческих ситуаций с помощью соответствующих стратегий (ситуационный подход);

– обосновании методологии формирования структурной организации модели социального управления, сущность которой заключается в изменении общепринятого подхода, а именно переходе от методов локального воздействия, составляющих основу общепринятых видов социального управления, к методам, применение которых обеспечивает возможность успешной адаптации общества к изменениям внешней среды посредством формирования социальной среды, способствующей формированию и реализации требуемой линии социального поведения, осуществляемого в соответствии с изменением фаз экономического цикла, текущих управленческих ситуаций и соответствующих стратегий;

– формировании модели социального управления, которая отвечает стратегическому курсу России, направленному на обретение всей полноты государственного суверенитета, успешное противостояние внутренним и внешним угрозам и создание условий для социального успеха страны.

Практическое значение полученных результатов заключается в разработанных методических подходах и обоснованных теоретических положениях, изложенных в исследовании и доведённых до уровня практических рекомендаций. Они представляют собой методическую базу по разработке общегосударственной концепции управления и могут быть использованы при модернизации модели социального управления, разработке и усовершенствовании законодательных актов Российской Федерации.

Перспективным направлением дальнейших исследований является разработка составляющих моделей управления функционированием, развитием и трансформацией общества, а также выявление возможностей реализации предложенной модели социального управления в условиях Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коломейцев И. В. Проблема эффективного социального управления // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2010. №2. С. 218–224.

2. Рейхерт Е. С. Социальное управление как особая разновидность управления // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2006. №13. С. 338–342.

3. Карапетян Л. Концептуальные вопросы социального управления // Проблемы теории и практики управления. 1999. №5. С. 10–12.

4. Мысин Н. В. Теория и история социального управления. Опыт России и зарубежных стран. МСПб.: СЗАГС, 2000.

5. Ларионов И. К. Стратегия социального управления. М.: Дашков и К°, 2007.

6. Райцин В. Я. Моделирование социальных процессов. М.: Экзамен, 2005.

7. Щёкин Г. Теория социального управления. К.: МАУП, 1996.

8. Подгорный В. В. Жизнеустройство российского общества: от деструктивизма реформирования к прогрессу стимулирования: монография. Донецк.: ГОУ ВПО ДонАУиГС, 2018.

9. Виттих В. А. Эволюционное управление сложными системами // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2000. том 2, №1. С. 53–65.

10. Сухарев М. В. Эволюционное управление социально-экономическими системами: монография. Петрозаводск: КарНЦ, 2008.

METHODOLOGICAL FUNDAMENTALS OF GENERAL PUBLIC CONCEPT OF GOVERNANCE

V. V. Podgornyi
Academy of Management and Public Administration,
Donetsk

ABSTRACT: The work substantiates methodology of creating foundations of general public concept of governance. It comprises argumentation of structural organization of the model, regulating method of its0 controlling impact, situation approach as the way of self-determination of society with reference to its own principles, decisions and actions implemented under various conditions of social reality.
The model of social governance stemming from the interrelation of administrative processes concerning functioning, development and transformation of the society was formed. The basic principle of this model is vector governance that ensures high accuracy of regulating the administering impact and quick response of internal and external character to environmental alterations in a functioning medium by means of establishing permanent interrelations between the state and society. Timely response to changes in stages of the economic cycle and appropriate managerial situations is guaranteed by the changes of the applied strategy that leads to alteration in the character of administering impact and maintenance of the required level of effectiveness of the social governance.

The suggested method of creating methodological foundations of general public concept of governance can be applied in the theory and practice of social government as well as in the process of law-making.
Scientific novelty consists in grounding theoretical and methodological approaches to creating the nation-wide concept of governance under contemporary conditions of social development.
Analysis of the existing types of the social government allowed the author to substantiate methodological fundamentals of creating a nation-wide concept of governance and elaborate, on its basis, an appropriate modelб цршср functions because of implemention of the social impact through social power and interaction of different governmental processes concerning functioning, developing and transforming the society. It allows the state to respond, in a flexible manner, to alterations in stages of the economic cycle and secure effective social regulating aimed at the establishment of social order. It provides a possibility of social development and required level of quality and standard of life of the country's population.

KEYWORDS: General public concept of government, modeling, governing the social functiong, governing the social development, governing the social transformation.

AUTHORS' INFORMATION:
Vladimir V. Podgornyi, Dr. Sci. (Economics), Associate Professor, Donetsk Academy of Management and Public Administration,
271, Chelyuskintsev str., Donetsk, 83004, vlad60127@mail.ru

FOR CITATION: Podgornyi V. V. Methodological fundamentals of general public concept of governance // Management Issues. 2019. № 2 (38). P. 16—29.

REFERENCES

1. Kolomeitsev I. V. The problem of effective social management // Scientific and technical statements of the St. Petersburg State Polytechnical University. Humanities and social sciences. 2010. №2. P. 218–224. [Kolomejcev I. V. Problema jeffektivnogo social'nogo upravlenija // Nauchno-tehnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politehnicheskogo universiteta. Gumanitarnye i obshhestvennye nauki. 2010. №2. S. 218–224] – (In Rus.)

2. Reyhert E. S. Social management as a special kind of management // Bulletin of the South Ural State University. Series: Right. 2006. №13. P. 338–342. [Rejhert E. S. Social'noe upravlenie kak osobaja raznovidnost' upravlenija // Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo. 2006. №13. S. 338–342] – (In Rus.)

3. Karapetyan L. Conceptual issues of social management // Problems of theory and practice of management. 1999. №5. P. 10–12. [Karapetjan L. Konceptual'nye voprosy social'nogo upravlenija // Problemy teorii i praktiki upravlenija. 1999. №5. S. 10–12] – (In Rus.)

4. Mysin N. V. Theory and history of social management. Experience of Russia and foreign countries. MSPb.: SZAGS, 2000. [Mysin N. V. Teorija i istorija social'nogo upravlenija. Opyt Rossii i zarubezhnyh stran. MSPb.: SZAGS, 2000] – (In Rus.)

5. Larionov I. K. Social management strategy. M.: Dashkov and Co, 2007. [Larionov I. K. Strategija social'nogo upravlenija. M.: Dashkov i K°, 2007] – (In Rus.)

6. Raitsin V. Ya. Simulation of social processes. M.: Exam, 2005. [Rajcin V.Ja. Modelirovanie social'nyh processov. M.: Jekzamen, 2005] – (In Rus.)

7. Shchyokin G. Theory of social management. K.: MAUP, 1996. [Shhjokin G. Teorija social'nogo upravlenija. K.: MAUP, 1996] – (In Rus.)

8. Podgorny V. V. Life of the Russian society: from the destructiveness of reforms to the progress of stimulation: a monograph. Donetsk.: GOU VPO DonAUGS, 2018. [Podgornyj V. V. Zhizneustrojstvo rossijskogo obshhestva: ot destruktivizma reformirovanija k progressu stimulirovanija: monografija. Donetsk.: GOU VPO DonAUiGS, 2018] – (In Rus.)

9. Vittih V. A. Evolutionary management of complex systems // Proceedings of the Samara Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. 2000. V. 2. № 1. P. 53–65. [Vittih V. A. Jevoljucionnoe upravlenie slozhnymi sistemami // Izvestija Samarskogo nauchnogo centra Rossijskoj akademii nauk. 2000. tom 2, №1. S. 53–65] – (In Rus.)

10. Sukharev M. V. Evolutionary management of socio-economic systems: a monograph. Petrozavodsk: KarRC, 2008. [Suharev M. V. Jevoljucionnoe upravlenie social'no-jekonomicheskimi sistemami : monografija. Petrozavodsk: KarNC, 2008] – (In Rus.)