

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Старцев Я.Ю.

**Диагностика ситуаций развития в государственном
управлении**

Москва 2017

Аннотация. Исследование посвящено ситуациям развития социальных явлений, как потенциальным объектам государственного управления.

В работе создана диагностическая модель и алгоритм диагностики ситуаций развития, позволяющий выявить потенциал развития, обосновать или опровергнуть, оценить возможность государственного управления развитием в данной ситуации. Использование методики может быть рекомендовано при разработке документов стратегического планирования органами государственной власти и местного самоуправления.

Южаков В.Н. директор научно-исследовательского Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Старцев Я.Ю. ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящей работе применяются следующие термины с соответствующими определениями:

Государственное управление	Деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации
Развитие	Необратимое изменение, представляющее собой трансформацию целостности, с сохранением её самотождественности и приобретением нового качества
Объект управления	Орудие (средство) базовой деятельности, используемое субъектом управления как инструмент, произвольно манипулируемый ввиду достижения внеположного ему результата
Диагностика ситуаций развития	Выявление потенциала развития, его структурных элементов и требований к субъекту управления, обеспечивающих эффективное воздействие на развитие
Методика диагностики	Описания процедур реализации принципов и способов деятельности, обеспечивающих управленческую диагностику ситуации
Развитие	Необратимое изменение, представляющее собой трансформацию целостности, с сохранением ее самотождественности и приобретением нового качества
Самодетерминация развития	Обусловленность развития устойчивой, еще не реализованной будущей формой как способом возникновения новой целостности
Управление развитием	Относительно произвольное изменение формы проявления целостности развития, направление его собственной активности в интересах преобразования предмета базовой деятельности
Управленческое воздействие на развитие	Целенаправленное изменение одного или нескольких факторов развития ввиду достижения значимых для субъекта управления результатов

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 Теория: принципы диагностики	9
2 Метод: алгоритм диагностики	20
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	46
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	49

ВВЕДЕНИЕ

Задачи скоординированного социально-экономического, научного, технологического развития становятся для России всё более актуальными. Неустойчивость и изменчивость социально-экономической и геополитической ситуации, новые технологии, планируемые и случайные инновации создают высокий уровень неопределённости для управленческих решений. Связанный с этим переход к программно-целевым и проектным методам управления должен позволить избежать рисков нестабильности и воспользоваться её преимуществами путём адекватного управления изменениями. Развитие представляет собой особый род изменений, мультиплицирующий как риски, так и выгоды. Управляемость развития становится обсуждаемой и во многом практической в разных сферах деятельности, в том числе в экономике. Технологии государственного управления развитием в этих условиях становятся насущной необходимостью.

Необходимость «по-новому управлять развитием» формулируется Президентом РФ, Председатель Правительства РФ говорит о потребности в разработке «новой модели развития». Целенаправленная деятельность, ориентированная на формирование механизмов управления развитием получает законодательную поддержку (ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в РФ») и обеспечивается через проектные механизмы (Создание Совета по стратегическому развитию, рабочей группы по приоритетам структурных реформ и устойчивому экономическому росту в рамках Экономического совета при Президенте РФ).

В связи с этим возникает необходимость внедрения в деятельность органов государственной власти специальных процедур диагностики ситуаций развития и воздействия на развитие, включая комплексное управление им.

Воздействие на развивающиеся процессы с использованием традиционных методов управления чревато перерасходом ресурсов и, одновременно, отсутствием

ожидаемого результата. Так, формирование проектов развития часто сталкивается с несколькими типовыми практическими проблемами: недооценка естественной длительности цикла развития, недооценка механизмов саморазвития, недооценка необходимости и характеристик фазы нестабильности и вариативности развития.

Риски недооценки специфики развития возникают в государственном управлении постоянно и ведут к ощутимым потерям; их своевременное выявление и профилактика возможны путём внедрения методов оценки развития в документы стратегического планирования и в контрольные механизмы.

Учёт механизмов саморазвития позволяет обеспечить существенную экономию и эффективное воздействие на процессы, которые оказываются неуправляемы другими методами.

Прежде всего, речь идёт о мобилизационном эффекте. Развитие социальных систем — всегда саморазвитие, движущей силой которого являются заинтересованные социальные группы, чья активность может быть институционализирована. Учёт и использование этих механизмов позволяет государству не только повысить вероятность достижения планируемого результата, но и существенно сэкономить усилия и расходы там, где развитие обеспечивается деятельностью заинтересованных групп. На сегодняшний день в России существуют правовые инструменты, позволяющие интегрировать такую активность в деятельность государства (государственно-частное партнёрство, государственно-общественное партнёрство, различные формы привлечения граждан и организаций к реализации государственных функций), однако отсутствует системная рамка, которая позволила бы делать это с гарантией и на регулярной основе. В тех случаях, когда подобные механизмы формируются (например, в рамках оценки регулирующего воздействия) вероятность качественных изменений с минимизацией государственных затрат существенно

выше.

Вместе с тем, общая теория развития остаётся преимущественно философской дисциплиной, без ощутимого вклада в прикладные технологии. Методы управления организационным развитием и математические модели системного моделирования оказываются малоприменимыми к решению задач государственного управления.

В современной управленческой теории и практике нет однозначного понимания того, что собой представляет управление развитием, как особая форма и технология управленческой деятельности. Развитие зачастую воспринимается как ещё один синоним для обозначения линейного роста, совершенствования, улучшения и пр., что полностью исключает возможность его анализа и использования как особого объекта государственного управления, обладающего специфическими характеристиками. Это в равной степени относится к экономическому, социальному, культурному развитию, к управлению крупномасштабными комплексными системами, к региональному управлению, к кадровой политике.

Выявление задач, связанных с контролируемым развитием различных объектов государственного управления и способы их решения в значительной части предусмотрены отраслевыми и иными специализированными управленческими технологиями. Однако, повсеместное их использование в государственном управлении развитием или воздействию на развитие сталкивается с существенными методологическими проблемами:

- отсутствует обобщающая методика учёта специфики развития, которая могла бы применяться в разных сферах, при управлении разными объектами;
- отсутствует понятная методика, переведённая на язык государственного управления, т. е. - пригодная для использования экспертами, чиновниками,

политиками;

- отсутствует методика разграничения ситуаций развития и ситуаций, где развитие невозможно, неактуально и пр. - и, следовательно, управление этой ситуацией (объектом) требует иных управленческих подходов.

Возможности для разработки такой методики есть, а её использование позволило бы с большей достоверностью идентифицировать и диагностировать ситуации развития, разрабатывать специфические требования, - и всё это в виде адаптированного под задачи и возможности государственных органов аналитического инструмента. Синтез существующих представлений об управлении развитием и их технологизация позволяют разработать методики воздействия на развитие в деятельности государственных органов; соответствующие научно-исследовательские и проектные разработки ведутся в ЦТГУ РАНХиГС.

1 Теория: принципы диагностики

В рамках философского осмысления действительности развитие рассматривается как свойство систем: применительно к другим типам объектов говорить о развитии, как правило, неоправданно и бессмысленно. Эта позиция оказывается общей для разных философских традиций. Математический и физико-технический анализ развития также аксиоматизирует системность этого процесса; аналогично дело обстоит в биологических науках, психологии, педагогике и в социальной теории. Однако в ситуациях, когда тот или иной субъект (чаще всего — государство) претендует на управление развитием, или на последовательное воздействие на развитие, стремление управлять заслоняет собой специфику объекта. Большинство проектов поддержки развития, направляемого развития, управления развитием, инициированных государством (речь идёт, преимущественно, об экономическом или социальном развитии, но иногда и о таких специфичных задачах как, управление кадровым развитием или развитие патриотизма) даже не предполагают постановки вопроса о том, является ли конкретизированный через управленческие задачи объект системой. В тех редких случаях, когда этот вопрос всё же сформулирован, положительный ответ постулируется почти автоматически, без специального внимания к системным характеристикам объекта — т. е., без специального внимания к тому, что только и может являться источником, условием и содержанием развития. Развитие часто воспринимается как деятельность управляющего субъекта, успех которой определяется его квалификацией, ресурсами и спецификой поставленных задач. Такое понимание не имеет ничего общего с современными научными представлениями о развитии и, как следствие, ведёт к примитивизации государственного управления. В лучшем случае упоминаемое таким образом «развитие» выступает лишь синонимом для общих и малосодержательных задач

«улучшения», «совершенствования», «роста». В этой ситуации субъект управления фактически отказывается от тех преимуществ, которые ему дало бы адекватное понимание специфики развития и особенностей управленческого воздействия на него.

Проблема не ограничивается только сферой постановки задач — хотя и здесь, на уровне планирования, размытая или ошибочная трактовка развития создаёт немало управленческих препон: от разработки невыполнимых планов — до игнорирования имеющихся возможностей. В процессе реализации принятых решений упрощённое понимание развития как осуществления воли компетентного субъекта ведёт к неизбежным, в крайнем случае — систематическим провалам управленческих проектов, в т.ч. - весьма масштабных. С точки зрения задач государства это означает недостижение целей и перерасход ресурсов; критикам государственной политики столь явное расхождение между декларируемыми задачами и образом действия даёт основания для самых разнообразных аргументов, от теорий заговора до объявлением некомпетентными всего государственного аппарата или ключевых его представителей. На наш взгляд, основная проблема здесь — отсутствие или недостаточная интегрированность в государственное управление специальных технологий управления развитием. Проблема эта представляется вполне решаемой.

Развитие традиционно характеризуется как необратимое качественное изменение, ведущее к новому состоянию системы, и обладающее такими свойствами как самодетерминация, телеологичность и сохранение целостности развивающейся системы, эмерджентность [1].

Сохранение целостности в процессе развития предполагает, что исходное и конечное состояния мыслятся как состояния одного и того же объекта, - развиваясь, система не разрушается и сохраняет собственную идентичность.

Традиционно целостность определяется через наличие внешних границ системы, повышенную плотность и интенсивность внутренних связей по отношению к внешним и наличие эмерджентных (супераддитивных) свойств [2]. Идентификация целостности — и, следовательно, её сохранения в процессе изменений — осуществляется через сопоставление генетических (происхождение), типологических (соотношение родовых, видовых, индивидуальных свойств) и функциональных (преемственность функциональности) характеристик системы.

Телеологичность развития подразумевает наличие в самом процессе развития, и даже в исходном состоянии объекта, прообраза конечного состояния: развитие стремится к воплощению уже имеющейся в рамках системы модели. Вариативность развития не означает его случайности или хаотичности, однако множественность возможных итогов может существенно усложнять целенаправленное воздействие на развитие, сводящееся часто к выбору какого-то одного из множества принципиально достижимых результатов. В любом случае речь идёт о выборе из наличных моделей, о реализации существующих тенденций, а не о возникновении непостижимой и непредсказуемой новизны. В социальных науках, а равно в теории и практике государственного управления это свойство развития часто используется для объяснения тех или иных изменений с позиций «послезнания»: когда фактический результат уже известен, выявить и обосновать сформировавшие его тенденции прошлого оказывается достаточно просто.

Самодетерминация означает, прежде всего, что ожидаемый итог развития системы предопределён её характеристиками. Это свойство не означает однозначной детерминированности развития и отсутствия выбора или возможных отклонений: развитие может быть вариативным, однако каждый вариант итога предопределён свойствами системы и в этом смысле содержится в системе ещё до

того, как фактически достигнут. Самодетерминация действует как на уровне свойств системы (эти свойства определяют возможные векторы, ход, ресурсы и результаты развития), так и на уровне свойств самого развития как процесса (каждый этап определяет последующие, зачастую создавая эффект необратимости).

Обязательный атрибут развития – качественный характер изменений. Следствием такого базового понимания развития является не только его обособление от других видов изменений, но и проблематизация конечного состояния развивающейся социальной системы, к которому она приходит в результате качественной трансформации. Идентификация нового качества в отличие от несущественных свойств, изменение которых не затрагивает принципиальных характеристик объекта, представляет собой серьёзную теоретическую и эмпирическую проблему. Определение качества часто зависит и от установок субъекта, особенно в сфере государственного и муниципального управления: меняющиеся критерии социальной значимости могут значительно повлиять на переоценку тех или иных изменений в сторону их качественного, либо, напротив, вторичного характера.

Качественная сторона изменений, которыми характеризуется развитие, в современной теории аутопойетических систем всё чаще определяется через такое их свойство как эмерджентность. Эмерджентность оказывается ключевым параметром, который определяет и целостность системы, и кардинальные изменения в её функциональности за счёт синергии, и сам процесс развития. Как отмечает Дж. Голдштейн, эмерджентные изменения отличаются следующими характеристиками:

- радикальная новизна, характеризующаяся непредсказуемостью, невыводимостью из предыдущих состояний и несводимостью к ожидаемым

перспективам изменения элементов, - то, что всё чаще принято обозначать как нерассчитываемость, в том смысле, что свойства эмерджентных изменений не могут быть рассчитаны исходя из предшествующего состояния элементов;

- когерентность, целостность и интегрированность нового способа взаимодействия элементов в рамках возникшей эмерджентной структуры;

- изменения происходят на глобальном уровне, или на макроуровне, с точки зрения микроуровня на котором мы наблюдаем взаимодействие элементов, - при том, что структурируются они именно взаимодействиями на микроуровне;

- наглядность и внезапность, - в том смысле, что эмерджентные изменения непредсказуемы до того, как они проявят себя в полной мере и станут очевидными;

- динамичность, подчёркивающая процессуальность становления эмерджентных феноменов, которые не появляются как преформатированное неизменное целое;

- самотрансцендентность, определяющая дуализм взаимодействия эмерджентного целого и элементов, в рамках которого эмерджентное явление сохраняет непрерывность своей производности от элементов, но при этом преодолевает их свойства;

- когнитивный разрыв, характеризующий нашу неспособность полного объяснения эмерджентного феномена исключительно на основе знаний о свойствах формирующих его элементов. В этом смысле само наличие такого разрыва («необъяснимые изменения») является как маркером эмерджентных трансформаций, так и стимулом к переходу на более общий уровень объяснения [3]. Эмерджентность, следовательно, характеризует как свойства системы в её стабильном состоянии, так и процесс изменений, т. е. смену состояний.

Таким образом, при характеристике эмерджентности возникает

существенное противоречие: постулируемая авторами синергетического подхода хаотическая природа системного развития [4] явным образом конфликтует с классическим для системного анализа принципом телеологичности, некоторой предзаданности возможных изменений. На наш взгляд, представленный выше подход Дж. Голдшттейна, достаточно распространённый в рамках анализа сложных систем, позволяет разрешить это противоречие, переводя его в когнитивную плоскость. Основные свойства эмерджентности, относимые к его хаотичности, формулируются именно в отношении познавательной деятельности; собственно, и сама трактовка хаоса в этом контексте определяет его через такие термины, отражающие познавательную активность, как непредсказуемость, нерассчитываемость, неопределённость и пр. Иными словами, хаотичность тут означает не отсутствие в развитии матриц или имманентных моделей, которые определяли бы возможные исходы, а нашу неспособность, на данный момент, аналитически выявить и систематизировать все имеющиеся модели и связанные с ними варианты развития. Между тем, любая непредсказанная спонтанность а posteriori, как правило, вписывается в наши представления о динамике системных объектов — попутно расширяя и систематизируя эти представления.

С этой точки зрения претензии на управление развитием сложных объектов — это претензии на управление непознанным. Вместе с тем, именно синергетический подход позволяет аналитически разделить уровень порождения изменений, характеризующийся спонтанностью и непредсказуемостью с позиций нашего сегодняшнего знания, и уровень общесистемных реакций, где познаваемость мыслится вполне возможной.

С качественной природой происходящих в рамках развития изменений тесно связана его необратимость. Разумеется, эта необратимость не является абсолютной: любой объект можно частично либо полностью разрушить, что

приведёт к потере приобретённого ранее нового качества. Однако разрушение не является обратимостью применительно к данному процессу развития, поскольку не создаёт обратной эволюции, программируемого перехода от нового качества обратно к старому за счёт самостоятельной внутренней динамики объекта, с сохранением его целостности. Иными словами, разрушить сформировавшееся качество можно, но невозможно «запустить» в обратном направлении механизм развития. С этой точки зрения, управленческого внимания заслуживают «точки невозвращения» – ситуации, условия и изменения, по достижении которых совершается необратимый переход к новому состоянию.

В рамках предлагаемой модели принципиальный интерес представляет собой организация социальных систем и возможности управления именно социальными системами и их развитием. Управление техническими системами, включая их развитие, представляет собой принципиально иную задачу: искусственное происхождение этих систем, равно как и искусственность поддержания их функционирования, делает управленческие задачи тривиальными. Кроме того, в управлении техническими системами, как правило, отсутствует специфика государственного воздействия. Иные типы систем (биологические, геофизические и пр.) являются нерефлексивными, что позволяет свести задачи управления к классической парадигме субъект-объектных отношений, независимо от технической сложности решаемой проблемы. Вместе с тем, для практики государственного управления существенно воздействие на комплексные системы, включающие в себя социальные, технические или иные системные процессы (например, биологические, геофизические, химические и пр.).

Наиболее существенная характеристика социальных систем, ограничивающая или корректирующая применение к ним общих принципов теории систем — субъектность управляемой системы. Субъектность эта

проявляется как на уровне системы в целом, где описывается, в частности, в терминах рефлексивности, так и на уровне отдельных подсистем, также обладающих рефлексивностью, и, зачастую, на уровне элементов. Вытекающая из этой характеристики интерсубъектность управленческих воздействий, исключая дихотомию «субъект-объект», достаточно подробно рассматривается в рамках теорий бюрократии [5], теорий сетевого межсубъектного взаимодействия [6], в теориях управления изменениями [7] и организационным развитием [8], в социальных и управленческих приложениях теории игр и пр.

Субъектность управляемой системы и её составляющих, в свою очередь, вовсе не означает обязательной рациональности этих субъектов (субъекта), - впрочем, это вполне справедливо и для самого субъекта управления, являющегося частью рефлексивной социальной системы. Сочетание субъектности, т. е., осознаваемой произвольности действий и складывающихся из них стратегий, с одной стороны, и их негарантированной рациональности — или, что может также восприниматься субъектом управления как иррациональное поведение, сочетания разных рациональностей, - с другой стороны, формирует множество системно значимых действий с количеством элементов, стремящимся к бесконечности; фактически возможных вариантов поведения тем больше, чем о более сложной системе идёт речь. Имеющиеся в нашем распоряжении средства мониторинга и анализа не позволяют надёжным образом формализовать описание этих действий; явно недостаточными для описания фактической динамики социальных систем оказываются и стохастические модели.

Применительно к задачам управления эта проблема подробно анализируется в рамках теории ограниченной рациональности [9], при рассмотрении сопротивления изменениям и, в целом, в рамках проблематики социального управления. Сопоставление теоретических положений с управленческой

практикой позволяет сделать вывод о том, что презумпция абсолютной рациональности — т. е., применительно к управленческим задачам, гипотеза о своевременном и полном выполнении команды субъекта управления, - во всех случаях оказывается ложной. Совокупный результат управленческого воздействия является следствием сочетания действий — и, в долгосрочной перспективе, стратегий, - управляемого субъекта (субъектов) и управляющего.

Актуальность проблематики субъектности социальных систем проявляется, например, при моделировании тех или иных процессов в терминах мультиагентных систем [10]. Данный подход позволяет интегрировать субъектность в традиционную методологию системного анализа, однако конкретные мультиагентные модели, как правило, наталкиваются на два серьёзных ограничения: 1) произвольность приписываемых агентам свойств (атрибутов) и 2) презумпция неизменности атрибутов. Между тем, если конкретные социально-управленческие конфигурации, являющиеся основанием для моделирования, могут быть достоверно описаны при допущении неизменности условий, то ситуация изменений — и попытки моделирования этой ситуации — делают названные ограничения критическими.

Вторая, ничуть не менее существенная черта социальных систем — их способность к саморазвитию, зачастую подразумеваемая или ясно называемая как часть их определения. Если «управление развитием» является вполне расхожей фразой, её смысл несколько проблематизируется, когда мы уточняем, что применительно к социальным системам речь может идти только об управлении саморазвитием. В самом деле - государство оказывается перед достаточно простой дилеммой: либо систему можно развивать за счёт преимущественно, или исключительно, внешних воздействий, рассматривая возможные ограничения и препятствия как своего рода сопротивление материала, - но тогда собственно

социальные характеристики управляемой системы исчезают, и мы рассматриваем её как инертный объект, лишённый прав и интересов, - либо процесс развития иницируется и обеспечивается, а результат развития определяется за счёт внутренних для данной системы факторов — но в чём тогда заключается управление этим процессом? Даже при максимально широком понимании управления как целенаправленного воздействия с обратной связью мы оказываемся в ситуации самореализующейся телеологичности, где цель процесса, которым предполагается управлять, внеположна субъекту управления.

Следствием этой особенности социальных систем являются существенные ограничения возможностей директивного правового регулирования — и, шире, любого регулирования со стороны государства. В той мере, в какой правовое регулирование является внешним воздействием по отношению к большинству системных процессов, происходящих в обществе (непосредственным источником правовых норм являются специализированные органы власти, а не сами участники этих процессов), оно не связано необходимым образом с системным саморегулированием и с процессами саморазвития. Классическая проблема соотношения «естественных» институтов, возникающих в результате саморегулирования и «искусственно» создаваемых правовых норм, ориентированных на существенное изменение социальных процессов, разрешается, как правило, в пользу первых [11, 12, 13, 14]. Общесистемным механизмом разрешения этого противоречия и повышения результативности правового регулирования является интенсификация обратной связи и соответствующая корректировка правовых норм — по крайней мере, до достижения пороговых значений, при которых возникает угроза целостности системы или усиливаются гомеостатические тенденции. В ситуации (само)развития, однако, именно эффективность обратной связи обеспечивает действенность правового

регулирования.

Отчасти эта проблема решается в рамках предложенного Н.Луманом понимания власти — и производного от неё управления — как ограничения возможных селекций [15]. Применительно к развитию такой подход предполагает изначальную множественность селекций (вариантов развития) как неременное условие самой возможности управления. Это вполне сочетается с постулированной выше субъектностью социальных систем, однако существенно ограничивает перечень ситуаций, в которых оправдано говорить о возможности управления развитием.

2 Метод: алгоритм диагностики

Прежде всего, необходимо сделать несколько уточнений о предпочтительном языке описания и алгоритмизации управления изменениями и управления развитием. И сама модель диагностики, и соответствующий ей алгоритм разработаны и изложены через систему последовательных качественных описаний. Формальное (количественное) описание моделей становится возможным лишь на последующих этапах и с изрядными ограничениями. Дело в том, что математические модели часто оказываются неприменимы в силу ряда особенностей социальных систем. Во-первых, структурирование социальных систем преимущественно на основе качественных, а не количественных параметров создаёт ситуацию, когда не существует сопоставимых (счётных) значений, которые могли бы быть приписаны той или иной математической функции. Во-вторых, социальная реальность непрерывно меняется, и даже измеримые её характеристики устаревают уже в момент измерения, тем более — по мере разработки, адаптации и воплощения в практические решения основанных на них математических моделей. В-третьих, само измерение значимых характеристик представляет собой неординарную проблему; практика таких измерений, реализуемая преимущественно через официальную статистику, чрезвычайно далеко отстоит даже от теоретически достижимых показателей точности, достаточности и полноты. Наконец, рефлексивность социальных систем не только ускоряет изменение тех или иных характеристик, но и придаёт самому измерению черты стратегического взаимодействия, включая наблюдателя в наблюдаемую систему и формируя разнообразные реакции, как на сам акт наблюдения (измерения), так и на измеряемые параметры.

Возвращаясь на позиции предполагаемого субъекта управления, мы можем сформулировать ряд критериев, позволяющих диагностировать степень

управляемости развития той или иной социальной системы, будь то отдельная организация, корпорация, регион, страна или человеческое общество в целом. Отвечая на сопоставленные каждому критерию вопросы, мы формируем своего рода диагностическую карту, характеризующую управляемость развития данной системы, - и, следовательно, определяем, имеет ли смысл далее планировать и осуществлять управление её развитием.

1. Каковы границы системы, развитием которой мы хотим управлять? Совпадают ли предполагаемый развивающийся объект и границы системы?

Классический пример административных искажений, возникающих при идентификации тех или иных систем, рассматриваемых в качестве потенциального объекта управления — идентификация социо-территориальных систем через административно-территориальные границы. Так, в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании», стратегические планы и концепции, в т.ч. - планы развития, формируются органами государственной власти субъектов РФ для соответствующих регионов [16]. Между тем, специалисты по экономическому районированию и территориально-экономическому развитию давно настаивают на том, что существующая схема административно-территориального деления никак не соотносится с территориальной структурой экономики и с соответствующими системами. Аналогично, в рамках субъекта РФ могут реализоваться программы демографического развития, - однако структура и системная динамика демографических процессов не связаны однозначно с межрегиональными границами. Это, разумеется, не означает невозможности осуществления результативной управленческой деятельности на уровне субъекта РФ, но и не даёт никаких оснований говорить о системном характере объекта — и, следовательно, об управлении системой, тем более — её развитием. Напротив, такие системы, как

отдельные организации, муниципалитеты, отрасли, транспортные системы достаточно легко идентифицируются — и подробно описаны — именно как самостоятельные системы, хотя и здесь административные границы (территориальные, ведомственные и пр.) могут не в полной мере совпадать с фактическими границами систем: классический пример — фактические (т. е. социоэкономические) и административные границы городских агломераций.

Критерием управляемости по данному параметру будет возможность определения (уточнения) границ релевантной системы исходя из существующего уровня профильных научных исследований. В большинстве случаев такого рода исследования и концептуализации уже существуют, однако не принимаются во внимание, если вступают в противоречие с административной номенклатурой, - территориальной, отраслевой и тому подобное. Между тем, если для выполнения рутинных задач административное структурирование имеет безусловный приоритет, при управлении развитием точкой отсчёта должна стать целостная система, независимо от существующих форм её бюрократического описания.

Последовательность аналитических шагов представлена на рисунке 2.

2. Уникальность развивающейся системы: является ли анализируемая система уникальной, или обладает типологическим сходством с другими известными системами?

При анализе социальных системных процессов эта проблема, вероятно, является основной: в силу своей сложности, каждая социальная система уникальна, и отнесение нескольких из них к какому-то общему классу (типу) возможно лишь при очень высоком уровне абстрагирования, который, как правило, бесполезен при решении прикладных управленческих задач. Одним из следствий является множественность типологий — в зависимости от выбранной базовой научной дисциплины, выбранного подхода или методологии и пр. Этот выбор, в свою очередь, влияет и на то, как мы определяем границы системы, т.е. - ещё больше усложняет ситуацию. При этом совершенно очевидно, что политические и административные критерии обособления тех или иных явлений в качестве объектов управления (административные границы, полномочия, сферы ответственности, целеориентированное структурирование объекта) если и имеют системный характер, то только по отношению к своим собственным внутренним процессам; специфика структуры и функционирования социальных систем, рассматриваемых как объект, оказывает на политико-административные номенклатуры очень несущественное влияние.

Логическим выходом, который справедлив и для определения границ анализируемой системы — является следование принципу единства основания: если речь идёт об экономическом развитии, то идентификация и типологизация объекта должна осуществляться на основе экономических исследований, если о территориальном — социогеографических, если о транспортном — транспортных и т.д. Во многих случаях это требует соблюдения трёх дополнительных условий. Во-первых, прогноз развития тем точнее, чем точнее типологическая

характеристика системы, что требует использования максимально возможного количества критериев и типологий. Так, например, отнесение населённого пункта к типу «малый город» требует уточнения путём сопоставления его характеристик с такими типами, как «моногорода», «приграничные города», «центры сельской округи», «курортные города», «транзитные города» и пр. Итоговая типологизация получается чрезвычайно дробной, но избавляет от угрозы разработки планов развития курортного города по обобщённой схеме «малых городов», созданной на основе данных по промышленным моногородам Приполярья. Во-вторых, тот же принцип единства основания требует использования междисциплинарных типологизаций — по крайней мере, в тех отношениях, которые являются существенными для развития. Так, любая системно ориентированная деятельность опирается в первую очередь на результативную обратную связь, без которой не имеет смысла. В случае развития социальных систем источником обратной связи являются преимущественно конечные пользователи (бенефициары) системы, - а потому характер обратной связи во многом определяется наличной структурой институтов гражданского общества. Следовательно, если использовать всё тот же пример с малыми городами, ещё один значимый параметр типологизации — структура локального гражданского общества («развитая экологическая культура», «традиционно высокий порог восприятия экологических угроз», «активные этнические общины», «красный пояс», «дифференцированность местных элит», «социальная имплозия» и т.п.). Наконец, существенным фактором может стать зависимость от внешней среды (например, при реализации проектов развития малых городов — от определяемых на федеральном уровне параметров налоговой системы, трендов национального экономического развития, векторов миграций, транспортных макросистем и пр.).

Естественным ограничением, которое не позволяет столь дробным

типологизациям дойти до утверждения об абсолютной уникальности рассматриваемой системы, выступает учёт лишь существенных характеристик, непосредственно структурирующих систему и связанных с предполагаемым или наличным развитием. Например, транспортные системы крупных городов или ведомственные системы управления кадрами, при всей их сложности, легко вписываются в ограниченное количество хорошо изученных типов.

Критерием управляемости по данному параметру будет выступать возможность типологического описания анализируемой системы, с наличием более чем одного примера (системы) в рамках выявленного типа (типов).

Последовательность аналитических шагов на этом этапе представлена на рисунке 3.

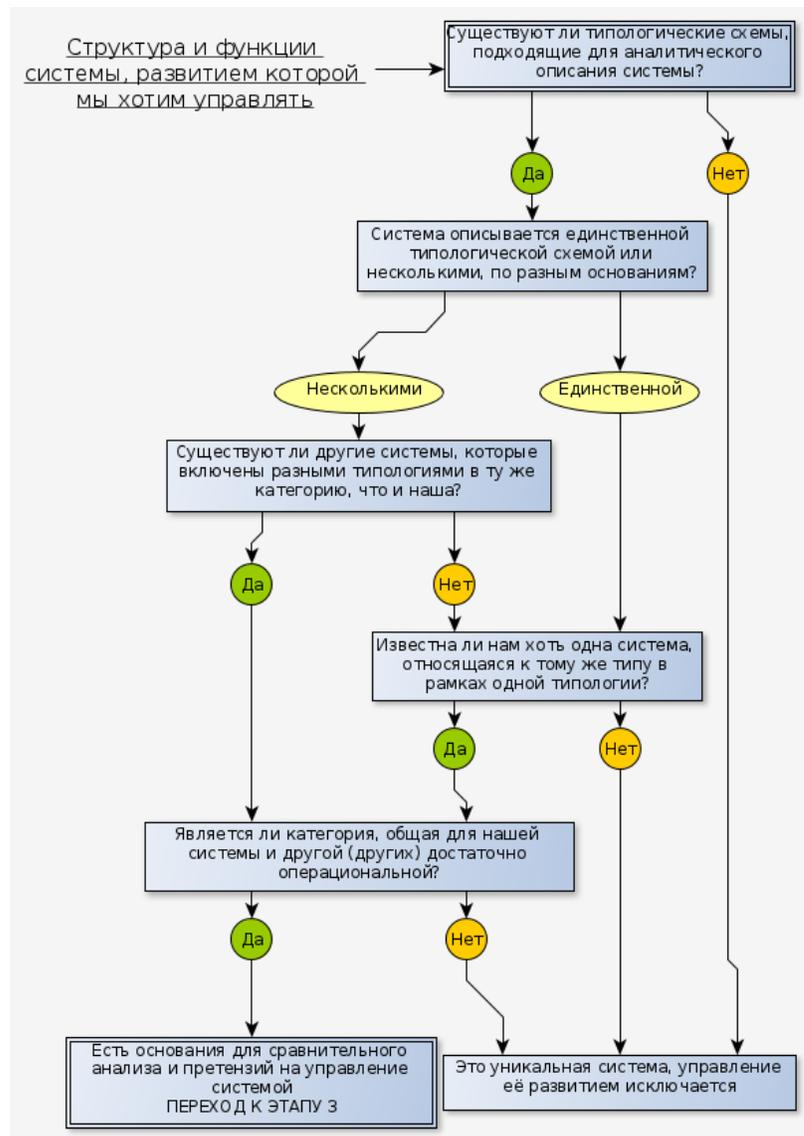


Рисунок 3 – Второй этап диагностики управляемости развития

3. Наличие образцов: известны ли нам процесс и результаты развития типологически сходных систем? Является ли планируемое изменение собственно развитием, т. е., самодетерминирующей, качественной, необратимой трансформацией? Является ли данная система развивающейся (способной к развитию) в рамках доступного горизонта планирования?

Наличие типологически сходных систем не означает ещё, что в

распоряжении субъекта управления имеется опыт развития подобных систем — и опыт управления этим развитием. Выше была постулирована имманентность развития для самоорганизующихся систем, однако длительность цикла развития, необходимость специфических условий и другие факторы, включая информационный дефицит, могут вести к отсутствию данных о развитии той или иной интересующей нас системы. В таком случае любые суждения о перспективах и характеристиках развития имеют предположительный характер и не могут являться основанием для собственно управленческой деятельности.

Известные нам — и соответствующие ожидаемым для анализируемой ситуации — случаи или готовые схемы развития сходных систем должны быть оценены исходя из базовых характеристик развития, отличающего его от других типов изменений. Задача несколько осложняется тем, что в современном словоупотреблении, прежде всего — в сфере реализации государственных и межгосударственных проектов, - слова «развитие» и «управление развитием» широко используются для обозначения роста, улучшения, усиления того или иного параметра — т. е., в бытовом, а не научном значении термина.

Следовательно, субъект управления должен провести проверку соответствия ожидаемых или описываемых параметров изменения системы базовым признакам развития.

В первую очередь речь идёт о выявлении качественных изменений. При всей сложности идентификации нового качества [1], - и одновременной простоте публичного объявления «качественно новым» любого изменения, - критерии, позволяющие такое качество определить, достаточно ясны и универсальны. И старая гегельянская логика, в рамках диалектики взаимодействия количества и качества, и всё большее внимание к эмерджентности как ключевому свойству систем со стороны современных исследователей выделяют именно эту

характеристику как наиболее очевидный показатель того или иного качества — и, следовательно, нового качества. В этом смысле мы можем говорить, что новое качество проявляется в новых эмерджентных свойствах целого, анализируемого как система. Вместе с тем, эмерджентные свойства могут касаться частных, несущественных характеристик системы. Естественное ужесточение критерия требует говорить о существенных свойствах — в частности, в рамках структурно-функционального анализа, о базовой функциональности системы. Таким образом, появление нового качества означает эмерджентные изменения в базовых функциях системы. Наконец, этот критерий может быть ужесточён в ещё большей степени, если мы учитываем при этом лишь специфические функции системы — т. е., те, которые не выполняются более никакой другой системой.

Так, если мы возьмём в качестве примера такую системную трансформацию, как реформирование государственной службы, которая мыслится тут как система, суммирование любых количественных показателей, показывающих ход и результаты реформы, ничего нам не скажут о наличии или отсутствии нового качества. Вместе с тем, государственная служба обладает целым рядом эмерджентных характеристик — например, корпоративной репутацией, - которые ни в коем случае не являются простой суммой свойств элементов (в данном случае — суммой репутаций отдельных чиновников), но характеризуют как раз качественное состояние этой системы.

Репутационный пример позволяет увидеть и ещё один важный аспект определения качественного состояния системы, в т.ч. - появления нового качества: рефлексивность. Принцип имманентной рефлексивности социальных систем предполагает, что любое качественное состояние этих систем так или иначе воспринимается самой системой; следовательно, наличие такого восприятия нового качества должно быть обязательным его признаком. Разумеется, подобный

критерий требует и учёта временной перспективы: в зависимости от типа и масштабов систем и форма такого восприятия, - не обязательно через дискурсивное массовое осознание, - и время, необходимое для того, чтобы оно сформировалось, могут существенно различаться. В то же время, практика показывает, что такая, например, характеристика экономического развития как изменение качества инвестиционного климата достаточно быстро отражается на поведении инвесторов, - зачастую быстрее, чем статистические службы успевают обработать относящиеся к тому же климату количественные показатели.

Развитие — не только качественное изменение, но и необратимый переход к новому качеству. Свидетельства необратимости не всегда очевидны, однако, на наш взгляд, в большинстве случаев они могут быть сведены к двум системным характеристикам: успешное (само)воспроизводство нового качества и вытеснение им старого качества, вплоть до полной невозможности или маргинальности существования последнего.

Способность к развитию — имманентное свойство систем, по крайней мере — самоорганизующихся. Вместе с тем, длительность циклов развития специфична, в зависимости от системы и должна быть соотнесена, в каждом случае, со сроком и объёмом полномочий компетентных органов власти. По существу, речь идёт о продолжительности предполагаемого цикла развития и его отдельных этапов. Общее управленческое правило требует единства как объекта, так и субъекта на протяжении всего управленческого цикла. Применительно к деятельности органов власти эта проблема трансформируется в вопрос о том, как определяются содержательная преемственность в деятельности органов власти, и за счёт каких механизмов она может быть гарантирована на тот или иной срок. Если в случае с рутинным управлением основным механизмом регулирования является действующая правовая система, - и, в частности, такие её элементы, как

конституционное и законодательное регулирование прав и обязанностей, статуса и полномочий органов власти, бюджетные обязательства, преемственность регламентов и пр., то в случае с управлением развитием ситуация меняется. Ввиду того, что каждая стадия развития уникальна в рамках цикла, многие действия по управлению развитием могут требовать решений и действий, сохраняющих преемственность в отношении предшествующих, но не повторяющих их буквально на основе какой-то правовой формулы. Как следствие, отсутствие преемственности в случае управления развитием означает, что цикл может оказаться незавершённым, - а это, в свою очередь, может актуализировать существенные риски, связанные как с тем, что развитие предполагает фазу нестабильности, так и с тем, что в управление развитием могут быть вложены существенные средства, что ведёт к риску их нерационального расходования в случае незавершённости цикла. В условиях устойчивой партийной системы такую роль могли бы брать на себя политические партии, однако современная структура российского политического поля не обладает необходимыми характеристиками.

Таким образом, в рамках существующей системы замещения должностей, возможности управления развитием ограничиваются процессами, полный цикл которых охватывает 6-12 лет для проектов, управление которыми осуществляется непосредственно Президентом РФ, гораздо меньшими и часто неопределёнными сроками — для других проектов. Минимальные временные сроки, в свою очередь, заданы нормами бюджетного планирования. Включение процессов развития с иной продолжительностью цикла в перечень управляемых возможно, например, путём создания проектных структур управления, ориентированных на управление развитием конкретного объекта. Такого рода структуры могут создаваться и для меньших временных циклов.

Характеристики систем, относящихся к тому же типу, что и наша система

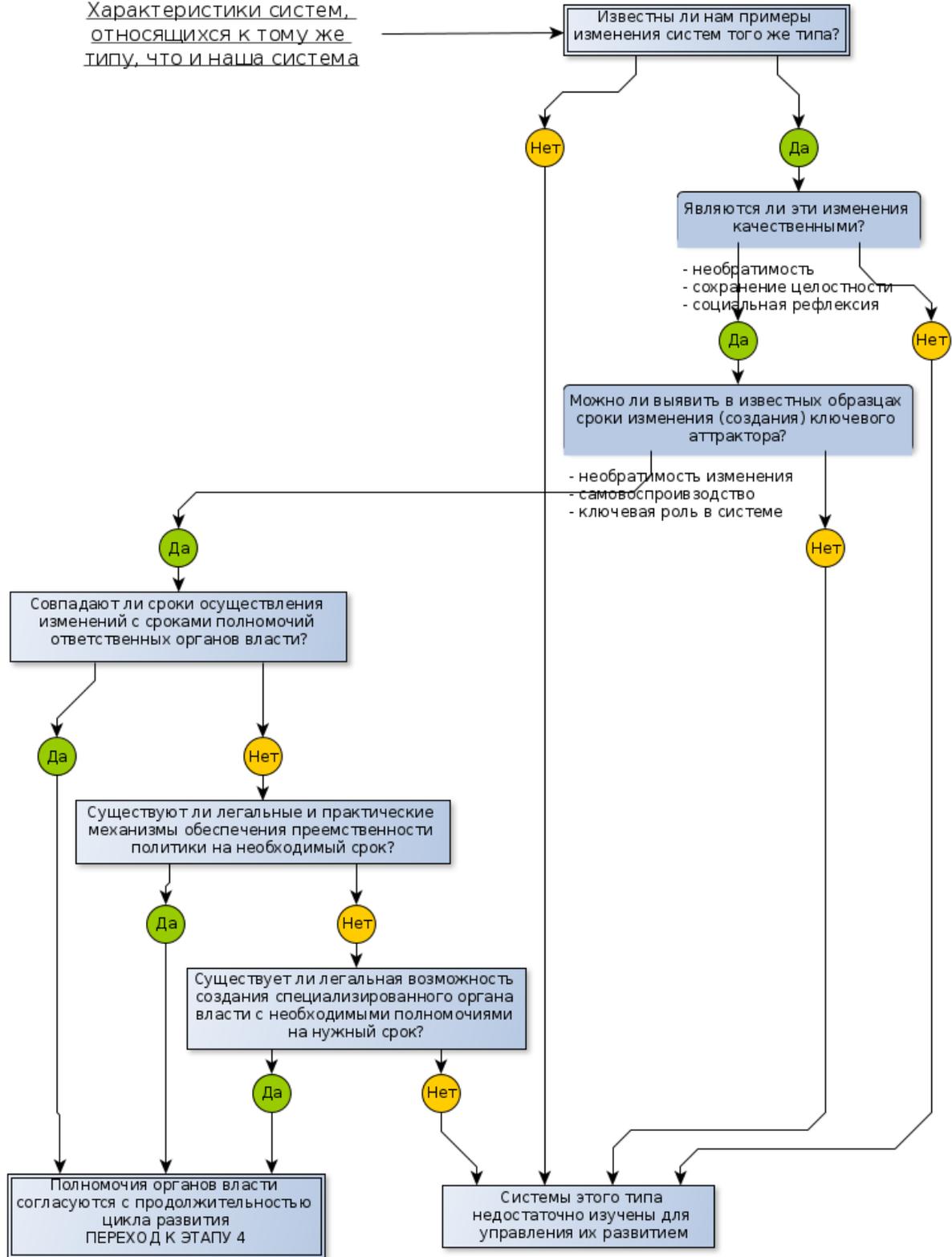


Рисунок 4 – Третий этап диагностики управляемости развития

Критерием управляемости по данному параметру будет соответствие ожидаемых (описанных, применительно к сходным системам) изменений базовым характеристикам развития и соответствие ожидаемого цикла развития рассматриваемой системы срокам полномочий действующих должностных лиц или составов органов власти, - или политическая и организационно-правовая возможность создания проектных, предпочтительно коллегиальных, структур, полномочных на протяжении всего цикла. Последовательность аналитических шагов этого этапа представлена на рисунке 4.

4. Вариативность: известны ли нам различные варианты развития типологически однородных систем?

Управление развитием подразумевает, как показано выше, разные варианты управленческих воздействий и разные ожидаемые результаты: речь может идти о стимулировании (инициировании) развития, о его предотвращении (например, в случае развития конфликтов), о выборе желательного варианта развития и т. д. С учётом неизбежной вариативности самого развития, особенно в случае социальных и комплексных систем, данные об одном реализованном варианте развития крайне мало говорят нам о других вариантах, включая условия их возникновения и последствия. В этом случае оказывается невозможным говорить об управлении развитием, поскольку, вне зависимости от остальных критериев управляемости, субъект управления лишён возможности осознанно выбирать разные варианты поведения. Доступность информации о развитии сходных систем предполагает, что эта информация охватывает как минимум различные варианты развития и связанные с ними результаты, характеристики цикла развития, характеристики ключевых факторов. Разумеется, подобная информация может

существовать и в разрозненном виде, что требует от субъекта управления последовательной деятельности по её сбору и систематизации в соответствии с планируемыми задачами.

Основные вопросы, ответ на который должен быть дан при анализе вариативности — каковы известные нам результирующие состояния системы, в соотношении с наличным исходным состоянием, каковы основные бифуркации и на каких этапах развития систем данного типа они находятся.

Критерием управляемости по данному параметру будет наличие, или возможность получения, систематизированных данных о вариантах развития систем того же типа, что и система, анализируемая ввиду оценки управляемости.

Последовательность аналитических шагов этого этапа представлена на рисунке 5.

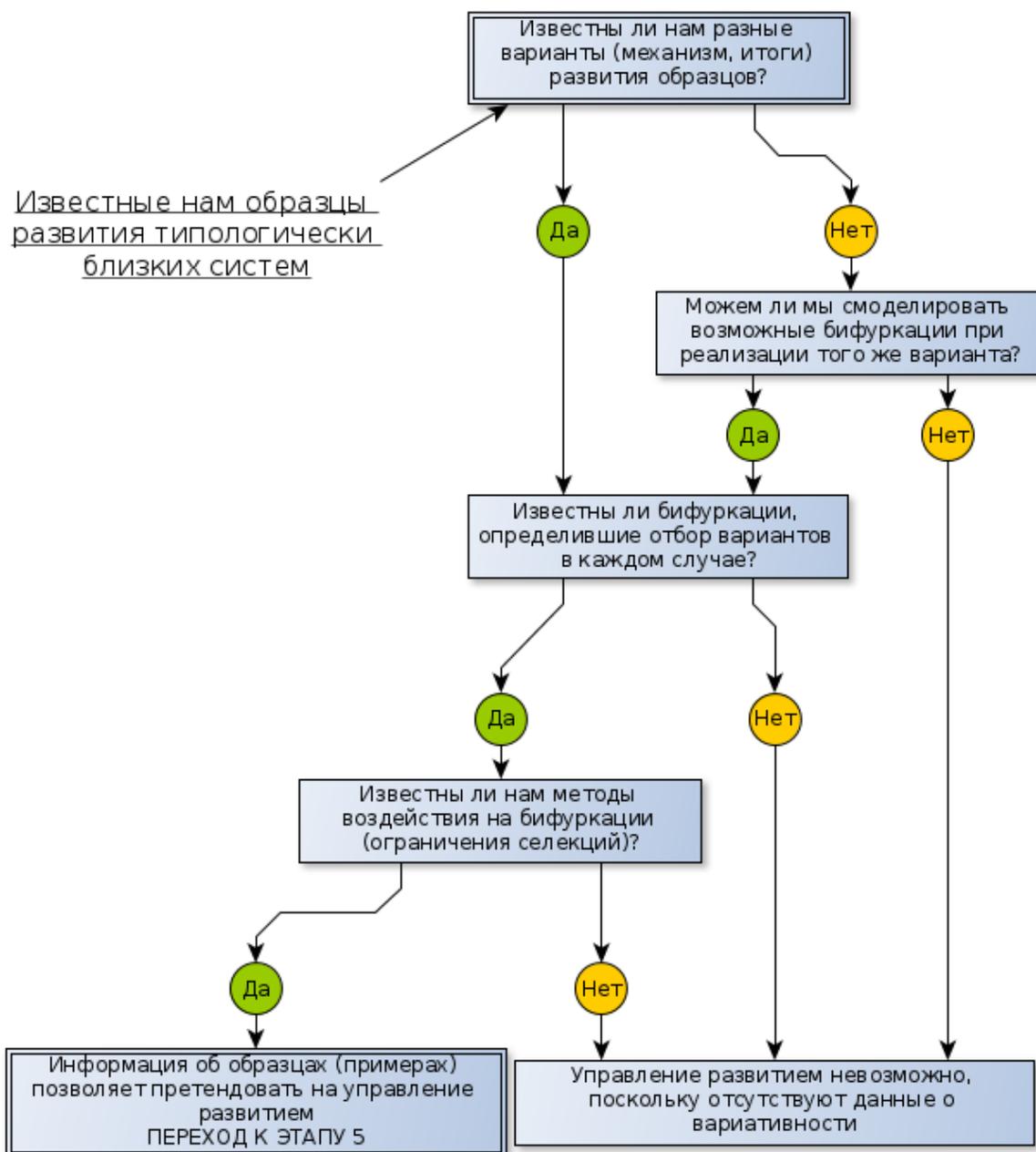


Рисунок 5 – Четвёртый этап диагностики управляемости развития

5. Средства управления: обладаем ли мы инструментами ограничения селекций (решающего воздействия на точки бифуркации) в процессе развития?

В первую очередь необходимо обратиться к характеристике объёма полномочий компетентного органа управления: обладает ли какой-либо орган власти необходимым объёмом полномочий для управления развитием данной системы. Вероятность «встречи» релевантных объекта и субъекта управления

наиболее высока либо на макроуровне (примером такой масштабной попытки управляемого развития является переход к управлению по результатам в масштабах всей государственной системы), либо на микроуровне (например, качественное преобразование работы канцелярии или склада). Средний уровень, вне зависимости от того, идёт ли речь об организационном развитии, развитии системы интеракций (например, взаимодействия территориального органа власти с гражданами и организациями) или о развитии сообщества (например, функционально-профессиональных подгрупп в составе государственной службы, или членов кадрового резерва), часто оказывается недостижимым: для центральных органов власти он слишком далёк, что снижает вероятность своевременного и точечного вмешательства на фазе неопределённости или при достижении точки бифуркации, равно как и вероятность адекватного и своевременного мониторинга, контроля и корректировки; функционально-отраслевые или территориальные подразделения не обладают для этого достаточными полномочиями.

При любом варианте распределения полномочий, наиболее вероятная ситуация — констатация частичной подконтрольности (подвластности, подведомственности) анализируемого процесса развития данному субъекту публичного управления. Это предполагает приоритетность, при управлении развитием, проектных структур *ad hoc*, с конструированием их полномочий исходя из особенностей управляемого объекта. Подобные инструменты должны предполагать как мобилизацию развивающегося субъекта, так и противодействие гомеостатическим процессам.

Наряду с объёмом полномочий анализ достаточности средств управления предполагает оценку финансовых, человеческих и, при необходимости, других ресурсов по стандартным схемам организационного анализа. Современное

государственное управление предполагает возможность разного сочетания и соотношения собственно государственных привлечённых и ресурсов: муниципальных, общественных, частных и пр. Такая предварительная оценка ресурсов представляет собой первый шаг собственно управления развитием, поскольку для неё необходим не только анализ развивающейся системы, но и представления о необходимых действиях субъекта управления, включая связанные с ними затраты. Существенным является необходимость воздействия — и, соответственно, использования полномочий и привлечения иных ресурсов — лишь в критически значимых точках (или на критических этапах) развития: охарактеризованная выше сложность социальных систем и роль аттракторов не только приуменьшает роль тотального контроля или обеспечения, но и полностью их исключает.

Критерием управляемости по данному параметру будет наличие — или возможность привлечения в рамках проектных государственных структур, государственно-частного и государственно-общественного партнёрства и пр., - необходимых средств управления.

Последовательность аналитических шагов этого этапа представлена на рисунке 6.

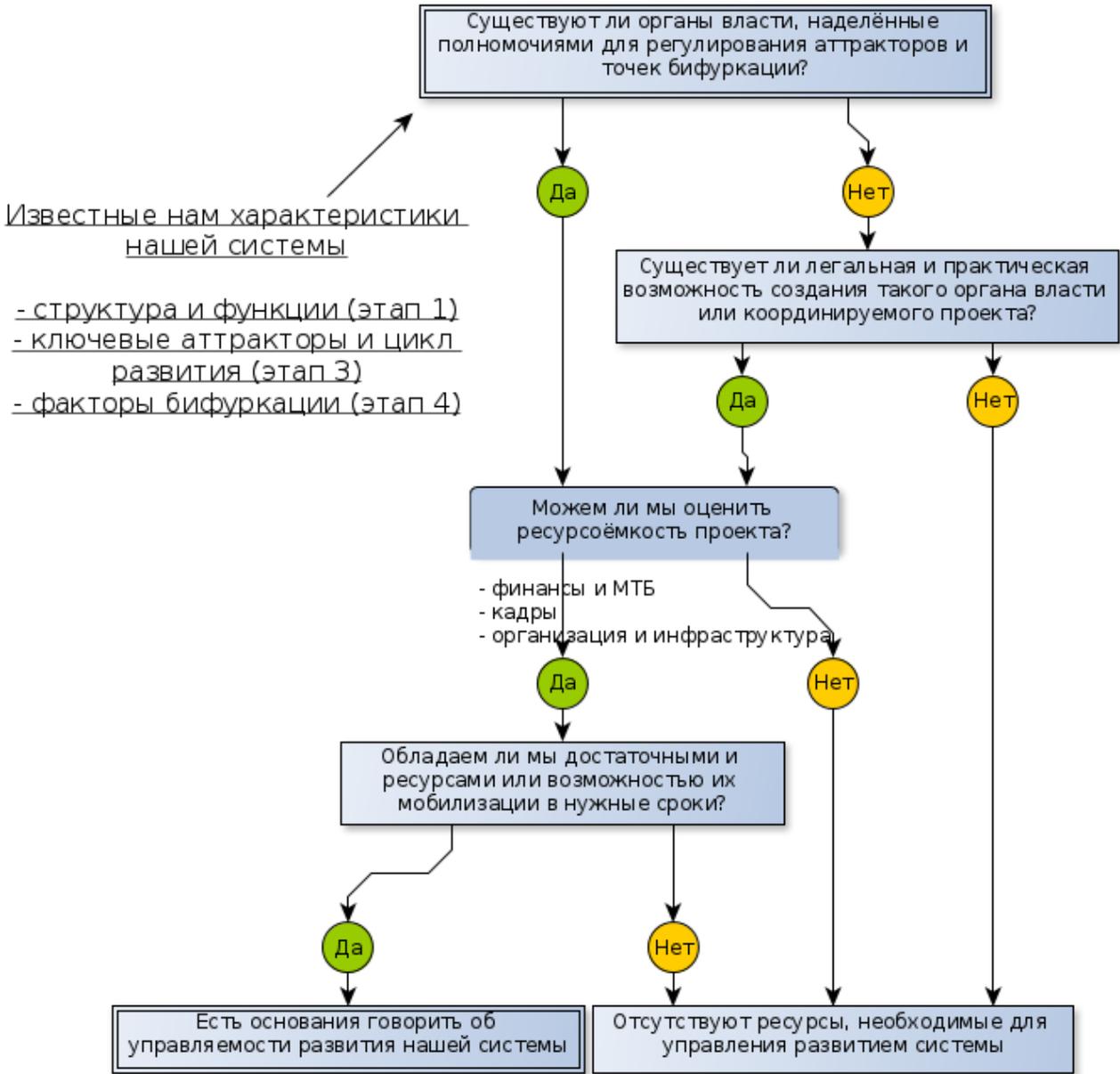


Рисунок 6 – Пятый этап диагностики управляемости развития

Констатация управляемости анализируемой системы не является, конечно, гарантией ни успеха, ни полезности управленческого воздействия, и не заменяет собой подробное исследование текущего, промежуточного и планируемого состояний системы, - однако является неперенным предварительным условием.

Разумеется, организованные социальные субъекты могут воздействовать и на неуправляемые процессы развития — действовать методом проб и ошибок, ориентироваться на недостоверный прогноз, либо просто адаптироваться к происходящим изменениям, однако такие действия не подразумевают инструментализации процесса и, как следствие, тиражируемости, т. е., не являются управленческим воздействием в собственном смысле слова, предполагая иную организацию и иную ответственность. С другой стороны, социальные системы могут быть подвержены целенаправленным изменениям, не связанным с развитием — например, усилению, ослаблению или закреплению каких-то характеристик.

Дальнейшая адаптация алгоритма к задачам и формам государственного управления предполагает осуществление двух дополнительных интеллектуальных операций. Во-первых, в предложенном виде последовательность шагов и связанная с ними очерёдность экспертных вопросов ориентированы на решение достаточно узкой задачи — диагностики ситуации исключительно с точки зрения управления развитием. Однако, как показано в предыдущих разделах, управление развитием — достаточно специальная и только формирующаяся технология. Гораздо более распространены попытки влияния или воздействия на развитие, его регулирования со стороны государства. Следовательно, есть практические основания для переформатирования диагностического алгоритма таким образом, чтобы он стал более универсальным, т. е. давал основания для эвристически перспективных и практически значимых выводов, которые могли бы относиться не только к управлению развитием в собственном смысле слова, но и к другим формам государственного влияния или воздействия на развитие. Отчасти эта задача решается через изменение последовательности этапов диагностики, отчасти — через переформулировку вопросов, ориентированных на разные варианты

соотношения государственной деятельности с проблемой развития.

Во-вторых, формулировки экспертных вопросов, на которых строится алгоритм диагностики, должны минимизировать возможность автоматических, формальных ответов, не опирающихся на достаточную аргументацию. Разумеется, подобная задача не может быть решена окончательно, однако мы вполне можем встроить в диагностику формулировки, позволяющие избегать слишком явных и распространённых в современном государственном управлении стереотипных суждений. Так, например, стереотипная реакция на слово «система» в контексте государственного управления предусматривает, как правило, описание организационной структуры, на которой основана та или иная управленческая деятельность, с характеристикой органов власти, их соподчинения и полномочий. Фактически понимание системы в этом случае сводится к органиграмме, будь то в масштабах организации, региона, отрасли или государства в целом. Несмотря на распространённость, подобный подход не имеет ничего общего с системным анализом, поскольку описывает лишь один аспект системной организации, строится на анализе взаимосвязей, а на описании элементов и их атрибутов и относится в большинстве случаев не к системной характеристике объекта или структуры управления, а к детализированному описанию субъекта управленческого воздействия. Требование учитывать внутренние факторы, структурирующие системные границы или выявлять эмерджентные характеристики, содержащиеся в диагностическом алгоритме, должны ограничить возможности таких стереотипных интерпретаций.

Детализация алгоритма предполагает экспертный ответ на следующие дополнительные вопросы:

1. Системность анализируемой ситуации:

- как соотносится анализируемая проблема (ситуация) с системностью (это

система, подсистема, элемент, произвольный фрагмент, межсистемные связи, другие варианты)?

- развитие какой системы приведёт к качественному желаемому изменению ситуации (разрешению проблемы)?

- идёт ли речь об однородной системе (в рамках одной сферы жизни общества \ одного блока государственных полномочий) или это комплексная система?

- как определены, изнутри самой системы, границы между ней и внешней средой?

- чем обеспечивается повышенная плотность взаимодействий внутри системы, по сравнению с её отношением к внешней среде?

- каковы эмерджентные свойства системы?

- каковы функции системы?

- как организовано получение системой энергии из внешней среды и производство результатов функционирования?

- какова структура системы, с точки зрения соотношения прямых и обратных, положительных и отрицательных связей?

- каковы механизмы самоорганизации системы?

Результат: констатация системности \ несистемности анализируемой ситуации (проблемы), выявление основных характеристик системы, существенных для дальнейшей диагностики.

2. Связь ожидаемых изменений с развитием:

- приведут ли желательные изменения к качественной трансформации системы?

- каковы характеристики нового качества (на уровне структуры, функций, способов взаимодействия с внешней средой, эмерджентных свойств,

самоидентификации)?

- чем обеспечивается необратимость предполагаемых изменений?

- какие аттракторы обеспечивают появление нового качества?

- каковы механизмы саморазвития и самодетерминации системы, их субъектный состав?

- какова ожидаемая продолжительность цикла развития системы?

- как длительность цикла развития соотносится с полномочиями компетентных органов государственной власти, каковы механизмы обеспечения преемственности политики?

Результат: констатация наличия \ отсутствия перспектив развития и выявление его основных характеристик, релевантных для управленческого воздействия на ситуацию.

3. Уникальность развивающейся системы:

- известны ли нам другие системы того же типа?

- на каком минимальном уровне возможно типологическое обобщение (самая дробная типологическая группа, включающая более одного элемента)?

- полномочиям какого уровня (органа) власти соответствует минимальное типологическое обобщение?

- известны ли нам примеры развития типологически однородных систем — и результаты такого развития?

- существуют ли последовательные описания развития типологически однородных систем (последовательность и продолжительность этапов, основные факторы развития)?

- известны ли нам документированные примеры управляемого развития типологически сходных систем?

Результат: констатация наличия \ отсутствия пригодных образцов развития

систем данного типа, формирование базы таких образцов.

4. Вариативность:

- каковы известные нам результирующие состояния развивающейся системы (типологически сходных систем)?

- каковы основные бифуркации, определяющие разные векторы развития типологически сходных систем, какие аттракторы их определяют?

- каковы внешние факторы, определяющие бифуркационный выбор в каждом случае?

- на каких этапах (стадиях) развития типологически сходных систем возникают точки бифуркации?

- какие из бифуркаций являются необратимыми, за счёт каких факторов?

Результат: констатация наличия \ отсутствия данных о вариативности развития интересующего нас типа систем, структурирование связанной с этим информации ввиду принятия решений о воздействии на развитие анализируемой системы.

5. Средства управления:

- какие элементы системы, на каких этапах развития должны подвергнуться управленческому воздействию для выбора желательного вектора развития?

- какие именно воздействия необходимы на каждом этапе?

- обладаем ли мы необходимыми для таких воздействий ресурсами (финансовыми, материально-техническими, человеческими, правовыми, информационными, иными)?

- возможна ли своевременная мобилизация наличных ресурсов с учётом длительности и сроков чередования этапов развития и связанных с ними бифуркационных участков?

- существуют ли механизмы легитимации управления развитием данной

системы и её нового качества?

Результат: окончательный вывод об управляемости \ неуправляемости анализируемой ситуации развития, систематизация данных о самом развитии и возможностях воздействия на него.

Возможности внедрения методики диагностики ситуаций развития ориентировано в первую очередь на документы стратегического планирования: оно должно позволить компетентное выявление зон развития и формирование особых механизмов управления ими. Вторая сфера предлагаемого внедрения методики — организация деятельности проектных офисов разного уровня при решении ими проектных задач, связанных с развитием. Наконец, предлагается внедрение изучения методов диагностики развития и воздействия на него в программы повышения квалификации государственных служащих, связанных с информационно-аналитическим обеспечением деятельности органов государственной власти, стратегическим планированием, проектной деятельностью.

Предлагаемый вариант методики ориентирован на экспертный уровень использования и может применяться как экспертами из числа государственных служащих при решении ими служебных задач по планированию, программированию, проектной деятельности, так и внешними экспертами, привлекаемыми органами государственной власти для аналитической поддержки процесса принятия решений. Для использования методики в предложенном универсальном виде требуется высокий уровень экспертной квалификации; при наличии запроса могут быть разработаны более специализированные алгоритмы, адаптированные к специфике и терминологии отдельных сфер деятельности \ блоков полномочий государственных органов.

Использование методики ориентировано на достижение трёх типов непосредственных результатов:

- структурирование проблемной ситуации с точки зрения её системности и потенциала развития;

- формирование планов, проектов, программ, учитывающих специфику развития и обеспечивающих, за счёт этого, более высокую вероятность достижения результата с существенной экономией ресурсов;

- развитие аналитического потенциала экспертов и проектных групп за счёт эвристических ресурсов предложенной методики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Существует необходимость внедрения в деятельность органов государственной власти специальных процедур диагностики ситуаций развития и воздействия на развитие, включая комплексное управление им, учитывающих, что:

- риски недооценки специфики развития возникают в государственном управлении постоянно и ведут к ощутимым потерям; их своевременное выявление и профилактика возможны путём внедрения методов оценки ситуаций развития в документы стратегического планирования, в иные документы стратегического управления, ориентированные на развитие, и в контрольные механизмы;

- интеграция механизмов учёта и поддержки (само)развития в документы стратегического планирования, в иные, ориентированные на развитие документы стратегического управления и методы государственного управления, а также в текущую управленческую деятельность, повысит вероятность экономии государственных ресурсов и достижения запланированных результатов развития;

- стратегические и иные документы, ориентированные на развитие, должны опираться на обоснование границ и характеристик (компонентов) системно организованного явления, развитие которого предполагается сделать объектом управления;

- параметры мобилизации субъектов воздействия на развитие и адаптация внешних воздействий к особенностям системной организации развивающегося явления должны быть определены в государственных документах, регулирующих развитие и управленческое воздействие на него;

- любые документы стратегического планирования и иные, ориентированные на развитие документы стратегического управления и методы государственного управления должны опираться на возможные, в рамках существующего развивающегося системно организованного явления, образы будущего,

предопределённые его характеристиками;

- в документах стратегического планирования и в управленческих проектах оценка рисков должна строиться на известных вариантах развития управляемого системно организованного явления, а методы их снижения должны быть адаптированы к движущим силам нежелательных вариантов его развития;

- документы стратегического планирования в иные документы стратегического управления и методы государственного управления, ориентированные на задачи развития, должны включать в себя описание нового качества как ожидаемого результата развития системно организованного явления и предусматривать специальные меры для малозатратного прохождения фазы его нестабильности;

- скорость и последовательность преобразований, направленных на развитие, должна нормативно определяться, исходя из последовательности и длительности этапов цикла развития управляемого системно организованного явления;

- при разработке документов стратегического планирования и иных, ориентированных на развитие документов стратегического управления и методов государственного управления необходимо применять разные критерии оценки результативности, подходы к определению сроков и этапности в зависимости от того, предусматривает ли данное направление деятельности воздействие на развитие и в каких именно из указанных форм.

Использование предлагаемой методики диагностики ситуаций развития позволит субъектам принятия решений сделать выводы о системности или несистемности анализируемой ситуации (проблемы) развития, о наличии или отсутствии перспектив развития, о наличии или отсутствии данных о вариативности развития рассматриваемого системно организованного явления, об управляемости или неуправляемости развития в рамках анализируемой ситуации.

Использование методики позволит также выявить основные характеристики анализируемого системно организованного явления, этапы цикла и факторы его развития, типологические свойства, существующие образцы развития аналогичных системно организованных явлений.

В качестве непосредственного результата использование методики ведёт к формированию планов, проектов, программ, учитывающих специфику развития как ресурса и объекта государственного управления и обеспечивающих, за счёт этого, более высокую вероятность достижения результата с существенной экономией ресурсов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Южаков В.Н., Старцев Я.Ю. Управление развитием как философская и прикладная проблемы: перспективы для государства и исследовательская повестка // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии Наук. 2015. Т. 15. № 1. с. 82-98.
2. Прангишвили, И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. М., 2000. 528 с.
3. Koopmans M., Stamovlasis D. / Editors. Complex Dynamical Systems in Education. Concepts, Methods and Applications. Geneve: Springer International Publishing Switzerland, 2016, pp.39-42.
4. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. М., 1986.
5. Stivers C./ Ed. Democracy, Bureaucracy anf the Study of Administration. Cleveland: Westview Press, 2001.
6. Ржевский, Г. А. Теория сложных систем и мультиагентные технологии: методология для практического использования // Мехатроника, автоматизация, управление. - 2010. - N 12 (117).
7. Адизес И.К. Управляя изменениями. Спб: Питер, 2012.
8. Новиков Д.А., Иващенко А.А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. – М.: КомКнига, 2006.
9. Munro A. Bounded Rationality and Public Policy: A Perspective from Behavioural Economics. Springer, 2009. 304 p.
10. Hadžikadic M., O'Brien S., Khouja M./ Eds. Managing Complexity: Practical Considerations in the Development and Application of ABMs to Contemporary Policy Challenges. N.-Y.: Springer, 2013.- 173 p.
11. Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Пер. с англ. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. – 447 с.

12. Rist G. Le développement. Histoire d'une croyance occidentale. P.: Les Presses de Sciences Po, 201. – 511p.

13. Crozier M., Friedberg E. L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective. Paris : Ed. du Seuil, 1977. 508 p.

14. Скотт Д. Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни / пер. с англ. Э.Н. Гусинского, Ю.И. Турчаниновой. Москва : Университетская книга, 2005. 576 с.

15. Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / пер. с нем. СПб. : Наука, 2007. 644 с.

16. О стратегическом планировании в Российской Федерации / Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ.